A New Broadasting Policy for Canada

The response of the Canadian Broadcasting Corporation
to the recommendations contained in the
Task Force on Broadcasting Policy, 1986

MARCH 1987

Canadian Broadcasting Corporation
Société Radio-Canada

INTRODUCTION

The broadcasting legislation of today took root nearly 60 years ago, when a three-member Commission headed by a Scottish-born banker, Sir John Aird, handed the government a 28-page report which recommended the framework for the Canadian broadcasting system as we now know it.

Today the Aird Report of 1929 is recognized as the cornerstone of Canadian broadcasting. It is there that the four basic tenets which have provided the foundation for Canadian broadcasting policy were first set in place. By 1932 Aird's recommendations were legislation -- the Broadcasting Act of 1932, enacted by the government of R.B. Bennett. Only four years later some necessary refinments to that Act led to the Broadcasting Act of 1936 which saw the formal creation of the Canadian Broadcasting Corporation.

In the years since then, a succession of Royal Commissions, Parliamentary Committees, and various forms of public and private inquiry have been virtually unanimous in their determinations about Canadian broadcasting. With roots established by Aird and continued right up to the present with the publication of the Report of the Task Force on Broadcasting Policy in 1986, four fundamental objectives for the Canadian broadcasting system remain paramount:

- **the public should be offered a wide and varied choice of programs;**
- **all programs should be of high quality;**
- **broadcasters must be responsible for the great influence of their programming on individuals and society; and**
- **broadcasting has national responsibilities and must awaken Canadians to Canadian realities.**

The purpose of this document is to outline the views and concerns of the Canadian Broadcasting Corporation, in terms of the recommendations of the Caplan-Sauvageau Task Force.

The Corporation welcomes the invitiation extended by the Parliamentary Committee on Culture and Communications to share its views on the recommendations respecting the orientation of present and future broadcasting legislation, as described in the Task Force Report.

At the invitation of the Committee the Corporation has examined four specific areas of the Task Force Report and its comments will be almost exclusively limited to these areas for the purposes of this document. These areas are:

- Chapter 6, which contains the Task Force's principal recommendations regarding Canadian broadcasting policy;
- Chapter 7, which contains further recommendations regarding policy orientation, but which deals most particularly with the regulatory framework in Canada;
- Those portions of Chapter 10 (which addresses the CBC specifically), which deal with CBC's statutory mandate; and
- Those portions of Chapter 24 which deal with the role and mandate of cable television, present and future, in the Canadian broadcasting system.

The principal focus of the Corporation's comments will be on the recommendations contained in Chapter 6, and on those recommendations dealing with the Corporation's mandate specifically, contained in Chapter 10. Our comments will be less detailed in our response to both Chapter 7 and Chapter 24, since these chapters deal less specifically with the CBC and its role in the Canadian broadcasting system.

PART ONE: A RESPONSE TO CHAPTER SIX RECOMMENDATIONS

THE CHAPTER SIX RECOMMENDATIONS

The principal focus of the Chapter Six recommendations of the Task Force is with the current broadcasting policy for Canada, enunciated in Section 3 of the Broadcasting Act of 1967-68. It also addresses a certain number of principles guaranteed by the Constitution, such as freedom of expression, the right to equality and the need to ensure that the legal framework for broadcasting does not conflict with fundamental rights.

It is clear from reading Chapter Six that the Task Force had no major disagreement with any of the broad statements of policy contained in Chapter 3 of the present Act. There is in fact a feeling that the present Act has essentially stood up pretty well to the fast-paced changes that have taken place in the nearly two decades since it became the broadcasting policy for Canada. Nonetheless, there is a sense of a need and an impetus to bring the Act into greater accord with the present broadcasting environment than is now the case. Consequently, the Task Force proposes a number of changes to existing broadcasting policy.

Certain of these proposed changes take into account socio-cultural, economic, technological and other changes which have occurred in the Canadian broadcasting environment since the present Act was implemented. It is the view of the Task Force that changes in this respect would put the legislative requirements in a more fitting framework to permit Canadian broadcasters to deal more effectively with the anticipated broadcasting environment of the late 1980's and beyond.

The Corporation hopes its view on this matter will assist Parliament in the selection of the course it will pursue in coming months.

Chapter Six concludes with a listing of 17 recommendations. Some of these can also be found in other forms elsewhere in the Task Force report. Most frequently these are restatements of the principal of the recommendation in terms of a specific policy area -- for example, in relation to the nature of the service to be provided by the CBC. The Corporation's views on each of these 17 recommendations follow. We have chosen to deal with these recommendations in the order in which they are presented on page 165 of the Task Force Report.

In addition there are several recommendations regarding equality rights, and the participation of women and minorities in broadcasting which, while not included in the summary package at the conclusion of Chapter Six, merit comment. These comments follow our views on the 17 recommendations noted above.

Recommendation One: The radio frequencies used for broadcasting are public property.

This philosophy was first enunciated by the Aird Commission Report of 1929. It has been carried, without change or challenge, in every major piece of broadcasting legislation enacted in Canada from 1932 to the present. The Corporation fully supports retention of this fundamental cornerstone of Canadian broadcasting policy in any new or amended legislation.

Recommendation Two: All persons authorized to use broadcasting frequencies should be considered trustees of the Canadian public.

This is a clearer restatement of the principles now contained in Sections 3(a) and (c) of the present Broadcasting Act. The Corporation welcomes this clear statement of the responsibility of Canadian broadcasters in this respect.

Recommendation Three: An independent body should continue to regulate the undertakings which make up the broadcasting system in accordance with principles set out by Parliament.

The Corporation is in agreement with this recommendation.

Recommendation Four: Broadcasting undertakings in Canada form a composite system. Each in its own way should contribute to the achievement of the objectives assigned to the Canadian broadcasting system.

This is a restatement of yet another principal which has been retained from the earliest days of Canadian broadcasting to the present. The Canadian broadcasting system as we know it today -- a single system with public and private elements -- evolved from a network assembled first by Sir Henry Thornton who, as managing director of the Canadian National Railroad in the mid 1920's seized on broadcasting as a means of knitting the scattered Canadian population together. He combined 12 radio stations -- three CNR owned and operated services in Ottawa, Moncton and Vancouver and 9 privately owned stations from Halifax to Edmonton -- to provide a national radio network service. With the establishment of the Canadian Radio Broadcasting Corporation in 1932, and the CBC four years later, the public and private elements went their separate ways, with each playing an important role in the provision of broadcasting service to Canadian audiences.

CBC believes the present system offers a healthy mix of public and private elements, each providing a necessary contribution to the overall quality of the broadcasting service that is offered Canadians.

Recommendation Five: Only Canadians may own and control broadcasting undertakings in Canada.

It was fear of foreign control and domination that led to the establishment of the Canadian broadcasting system in the first place. As border stations from the United States began to attract Canadian audiences, it became evident to the government of R.B. Bennett that only a Canadian broadcasting service could properly address Canadian needs and interests. The Canadian broadcasting system was thus established.

Though discouraged, foreign ownership was not however proscribed. Thus over the years a substantial number of Canadian broadcasting undertakings experienced either partial or total foreign ownership. In many cases this was brought about by the difficulty Canadian entrepreneurs had in financing the services in the first place. The pace of foreign ownership accelerated in the 1950's to the point that it became a matter of government concern. Consequently the first limitations on foreign ownership were written into the Broadcasting Act of 1958. Despite this intervention however, in the decade between 1958 and 1968 when the next Act was adopted, foreign ownership continued to increase considerably, particularly in the new area of cable television.

In 1969 the Government decided to act. Using the power of direction it passed a series of Orders-in-Council (1969-2229, later amended by 1971-37) which restricted foreign ownership to 20% or less of the non-voting shares of an undertaking, prohibited foreign shareholders from holding any form of direct or indirect control of the undertaking, and limited participation on the board of directors of any undertaking to Canadians only. Over the next three or four years, a divestiture process resulted which saw a total of $150 million invested in the Canadian broadcasting industry by Canadians purchasing shares from foreign owners. By 1974 the Canadian broadcasting system could be said to be owned and controlled by Canadians for the first time in its history. The Corporation believes this has had positive consequences for the way Canadian broadcasting mirrors the Canadian reality.

Ownership requirements equal to or more stringent than those in place in Canada are common to a number of major broadcasting nations, including the United States, Great Britain and Australia. CBC believes present requirements in place in Canada should be retained.

Recommendation Six: In both its organization and operation, the Canadian broadcasting system should serve the interests of all Canadians and their need to express themselves, in order to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada.

Without this objective there would be no need for a Canadian broadcasting system. The requirements contained in recommendation six remain as germane and important today as when they were when first enunciated in almost identical form some sixty years ago. Today these provisions are found in Section 3(b) of the Act. They should continue to be an important component of any future broadcasting legislation.

Recommendation Seven: The Canadian broadcasting system should play an active role in developing an awareness of Canada, reflect the cultural diversity of Canadians and make available a wide range of programming that is Canadian in content and character and that provides for a continuing expression of Canadian identity. It should serve the special needs of the geographic regions and actively contribute to the flow and exchange of information and expression among the regions of Canada.

Recommendation seven reiterates and restates a number of other crucial provisions now contained in the present Broadcasting Act. These reiterations and restatements are appropriate, important and should be retained in any broadcasting legislation.

Recommendation Eight: All Canadians have a right of access to the broadcasting system. Community broadcasting should be recognized for this purpose as one of the components of the system.

The present Broadcasting Act states in Section 3(e) that "all Canadians are entitled to broadcasting service in English and French as public funds become available." While substantial progress has been made in the fulfillment of this requirement and all major centres of the country now receive a variety of Canadian broadcasting services, there are still Canadians who receive little or no Canadian broadcasting service in the official language of their choice.

A decade ago one such radio listener wrote to describe her reaction when the sole Canadian service she could receive -- the faint signal of a CBC repeater station -- went off the air. As the wife of a railway lineman whose job required frequent travel, she was often left alone with only her radio as company. When the radio signal ceased each night she wrote "It is like being dropped off the end of the earth".

Today, though Canadian broadcasters can point to the very high percentage of the population which has access to Canadian radio and television signals, in each province and in both territories there is still a substantial minority -- as little as 1% in some regions and as high as 5% in others -- for whom broadcasting remains an unfulfilled hope.

CBC's greatest difficulty in responding to recommendation 8 is determining precisely what is meant by "right of access". As noted above, existing provisions of the Act make it clear that all Canadians are entitled "to broadcasting service in English and French as public funds become available." Is recommendation eight simply a more oblique and less specific restatement of Section 3(e), or does it mean something else? Does it mean access to a broadcasting licence; alternatively does it mean access to airtime? In the former case, provisions of the present Act (section 22(1)(iii)) permit the Governor-in-Council to determine who is eligible to hold a broadcasting licence. In the latter case, we can only assume an administrative nightmare worse than that experienced in the United States when the Fairness Doctrine was put in place and broadcasters were required to provide airtime to a myriad of parties who demanded it.

On the assumption that recommendation eight is actually a restatement of 3(e), we would argue for the retention witout change of Section 3(e) in any new legislation. It is clear, it is specific, and it links the ability to provide the service with the monies needed to do so -- something that recommendation eight does not do, and something we believe must be done.

On the matter of community broadcasting, CBC notes that in fact community broadcasting stations have existed for decades. We consider the overall broadcasting policy enunciated in Section 3 of the Act by its very nature incorporates community broadcasting, without the need for further and specific reference to it alone among all the forms of broadcasting service that may be provided.

Recommendation Nine: All Canadians have a right to receive broadcasting services, subject only to generally applicable statutes and regulations.

This is an amalgam of sections 3(c) and 3(e) of the present Act. It appears to be an appropriate provision and the Corporation has no further specific comment to make on it.

Recommendation Ten: All Canadians have a right to broadcasting services in English and French.

This is already stated in Section 3(e) of the Act, which adds the caveat "as public funds become available". The mandate of the CBC itself, contained in section 3(g)(iii) carries this requirement somewhat further when it says that the national broadcasting service should "...be in English and French, serving the special needs of geographic regions and actively contributing to the flow and exchange of cultural and regional information and entertainment...."

Recommendation Ten of the Task Force appears to remove "as public funds become available", suggesting that broadcasting services should generally be available in English and French in all parts of the country. As noted on page 8, CBC believes it is important to retain the requirement "as public funds become available" and we argue for the retention of Section 3(e) on this basis.

At the same time we consider that the responsibility to provide service need not be left exclusively to the CBC, but may be shared by other broadcasters in future. We believe extension on this broader basis is both necessary and inevitable as Canadians move from region to region. It will be made easier by the fact that satellite technology, despite its attendant high costs, will nonethless prove to be less costly than existing land-based technologies in providing services where they are demanded and needed.

Recommendation Eleven: The special character of Quebec broadcasting should be recognized, including its role as a nucleus for French-language broadcasting throughout Canada.

The Corporation accepts the basic premise of this recommendation. As far as Quebec being the nucleus for French-language broadcasting in Canada, this has always been the case on the CBC, which has attempted at all times to reflect the distinctive and original character of French-language broadcasting, from the earliest days of radio to today. One need only look at the English and French television network schedules and structure and note their obvious differences; to consider the vital role played by the téléromans on the French network and the absence of a similar programs on the English network; to consider the importance of CBC in the development of French-language popular music in Canada, etc.

While there may be similarities from one service to another, and certain imitiative forms of programming do exist, with some of the popular programming formulas successful in the United States translating well to programming we produce on both our English and French-language services, everything demonstrates that our English and French network structures and services are very different.

CBC recognizes that there are some who think the emphasis should be on a very strong national service, even if it means weaker regions. We have difficulty accepting this view, because we consider that it is absolutely necessary for the national broadcasting system to have strong regional roots if it is to flourish in a nation as vast and diverse as Canada. At the same time of course, we recognize we must be careful not to weaken the national service to maintain regional identity.

Thus, while there can be no serious questioning of the fundamental importance of Quebec society and culture to the development of French-language broadcasting in Canada, the CBC also considers that the social and cultural framework of other longstanding French-language communities in other parts of Canada also need greater recognition and exposure. Some of these communities made their views known to CBC during our television network licence renewal hearings in the Fall of 1986. They seek recognition of the fact they exist, and that their development may not exactly parallel the development of French-language communities inside Quebec. They seek a broadcasting system which reflects their place in Canadian society, their views and their perspectives as French-language communities outside Quebec. While CBC's ability to respond through its programming service to these genuine and important demands is easier to resolve in times of greater abundance than is now the case, the CBC considers these demands to be both legitimate and deserving.

In its recent renewal of the CBC television network licences the CRTC has asked the Corporation to submit a report on the broadcasting needs of Francophones outside Quebec within one year. The Corporation will accommodate this request.

Recommendation Twelve: The principle of federal-provincial consultation is fundamental and should be pursued without interfering with the autonomy of broadcasters or regulatory authorities.

The Corporation accepts this general principle as expressed in the form it is in recommendation twelve.

Recommendation Thirteen: Aboriginal peoples have a right to broadcasting services in native languages, where numbers warrant and as public funds become available.

The Task Force made a very similar recommendation on this matter in Chapter Ten, which deals with CBC specifically. Our views on this matter are therefore contained in Section Three in the response to recommendation three to the CBC.

Recommendation Fourteen: All persons authorized to operate broadcasting undertakings and retransmission undertakings are responsible for the programs they distribute except when they have no decision-making power, in whole or in part, over these programs.

The Corporation understands the intent of the Task Force in making this recommendation. Were this recommendation to be implemented, it would permit a party other than a broadcaster to be responsible for programs that are broadcast. In this case, it would appear to be the initial program originator.

Nonetheless we are confused by it because the two parts of the recommendation are a contradiction. The first part of the recommendation mirrors what exists now. This is the idea of having a broadcaster be responsible for all programs broadcast on his or her station. This suggests a clearly delineated editorial responsibility for programs that are broadcast: since the broadcaster determines what will or will not be broadcast, the broadcaster is ultimately responsible for the programming that is offered.

The second part of the recommendation suggests the broadcaster need not always be responsible for what is broadcast, but that the program producer/originator may on occasion be responsible. We consider this to be a dangerous approach since it does not establish a clear responsibility for programs that are broadcast and effectively removes from the scene the one party who can be held accountable for the programs that are broadcast. The reasons for wishing to incorporate this concept are unclear. Unclear too is the manner in which complaints from the public or interested parties would be resolved.

Recommendation Fifteen: The Canadian broadcasting system should offer a range of programming that is varied and comprehensive, providing a balance of information, enlightenment and entertainment for people of differing ages, interests and tastes.

The requirements of this recommendation can be found in the present Broadcasting Act in section 3(g)(i) which addresses the mandate of the CBC specifically. It is the Task Force's recommendation that these objectives -- which have as their purpose a better mix and balance of programming across the range of broadcasting services available to Canadian audiences -- are worthy of fulfillment by all Canadian broadcasters, and not simply the CBC. The Corporation agrees.

Recommendation Sixteen: The overall programming of each broadcaster, in keeping with circumstances in the community served, should provide a balanced opportunity for the expression of differing views on matters of public interest.

This recommendation is a variation on the provisions now set out in Section 3(d) of the Act. There appear to be two essential differences. First of all, there is an attempt to link the nature of programming that should be provided to each broadcaster more closely to the standards in place in the community that broadcaster is licensed to serve. And second, the present Act requires that this balanced opportunity be provided on, specifically, matters of "public concern". The replacement of concern by "interest" suggests there could be a broader interpretation of this provision.

CBC's difficulty with this recommendation relates to its role as a network operator. It is a concern we believe may be shared by other network or chain operators.

Briefly, while a network operator may be able to monitor its performance in terms of community standards where the local programming of individual stations is concerned, there is far less flexibility possible when it comes to dealing with the network-wide programs. Consequently, how would a network operator be expected to act in those instances where it proposes to broadcast programs that touch on matters of public concern or controversy and which may thrust ideas or viewpoints on one community or another that may not welcome such views or ideas?

CBC believes that the implications of this recommendation deserve reconsideration, particularly in light of provision 3(c) of the present Act which says: "freedom of expression and the right of persons to receive programs, subject only to generally applicable statutes and regulations, is unquestioned."

Recommendation Seventeen: Programs aired on Canadian radio and television should be of high standard, pursuant to commitments made by broadcasters and in keeping with recognized professional standards appropriate to the category of the undertaking.

The high standards requirement is already found in Section 3(d) of the Broadcasting Act, where it is linked with a requirement that broadcasters use predominantly Canadian creative and other resources.

Recommendation 17 proposes to link the performance of broadcasters to their ability to perform. Those who have the resources should be expected to do more with them in a manner that has not been part of any broadcasting policy enunciated by Parliament to date. In recent months the regulatory authority for broadcasting in Canada, the CRTC, has moved in this direction by proposing conditions of licence that are more closely tailored to the circumstances of individual licensees than was so in the past.

The Corporation has no objection to a policy which is rooted in regulation and which would see different expectations set for different licensees provided that the base expectation makes it clear that even the smallest licensee has certain responsibilities that must be fully met if it is to retain the broadcasting frequency entrusted to it.

Other recommendations

As noted in our introductory comments on Chapter Six, there are several recommendations which, though contained in the body of the Chapter, are not found in the concluding summary. The Corporation has the following comments to make on these recommendations.

Recommendation Eighteen: When licences are renewed, the CRTC should ensure that the overall programming offered by licensees does not conflict with the right to equality. (Page 143).

While this may be a legitimate area of concern for the CRTC, it is not clear how it could "ensure" that the total output of a station respects equality rights.

Recommendation Nineteen: Broadcasting licences should include an obligation to establish an equal employment oportunity program. Such programs should provide for efforts to increase significantly the number of women and members of minority groups at all levels within each undertaking and be adjusted to suit the specific conditions of each undertaking. The Government should appoint women and members of minority groups to the CRTC, to the Board of Directors of the CBC and to other decision-making positions in sufficient numbers to reflect their relative numbers in society. All broadcasters should ensure that women and minority groups have equal opportunity to produce and disseminate their works. (Page 144.)

Though not disagreeing with the object of this recommendation, it should be noted that the establishment of equality of employment opportunity programs is a matter that would appear to be more appropriate to labour legislation than the jurisdictional ambit of CRTC. CBC is addressing these concerns in terms of its own hiring and employment practices.

The portrayal and participation of women and members of minority groups on air is a legitimate matter for CRTC consideration and attachment of conditions of licence. This is in fact now being done by the Commission.

Recommendation Twenty: The Act should cover all undertakings involved in broadcasting in the widest sense, that is, those that decide what programs to carry, as well as those that are involved in program dissemination to the public and thus in determining program accessibility to Canadians. (Page 150).

CBC agrees.

CONCLUSION

The 20 recommendations which are found in Chapter Six address the mandate of Canadian broadcasters operating within the Canadian broadcasting system. Our consensus on the present recommendations is that they are for the most part simply restatements of provisions already contained in Section 3 of the present Broadcasting Act. In a number of instances we are unable to see that the proposed amendments are any better or would serve a more useful purpose than those that are now in place.

We are concerned also that the careful philosophical basis behind the preamble of the present Act may be lost in an effort to create new provisions which are considered to be more subtle, or sophisticated than now exist. We believe this would be a mistake. Accordingly, the Corporation has concluded that a fine tuning approach is best. This would see Section 3 amended and updated in instances where this is clearly necessary, while retaining the other provisions of what is essentially still a valid and relevant piece of broadcasting legislation.

PART TWO: A RESPONSE TO CHAPTER SEVEN RECOMMENDATIONS

THE CHAPTER SEVEN RECOMMENDATIONS

Chapter Seven is devoted largely to the regulatory ambit of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission which has regulated and supervised the Canadian broadcasting system since 1968 under terms of the present Act. It also addresses the broadcasting policy undertaken by both the CRTC and the Government through its power of direction over the past two decades. On this basis the Corporation's input must be cautious and our comments on this chapter are more narrowly focussed.

Many of the recommendations contained in Chapter seven deal with the mandate, role, performance and structure of the CRTC. The Corporation does not believe it is its place to comment on these matters. We would leave examination of recommendations in this regard to the appropriate parties, including this Parliamentary Committee, the Minister of Communications, the Government, and the CRTC.

Certain other recommendations are broader and address the regulatory ambit of the Commission or the Government in terms of the demands that may be placed on the broadcasting system as a whole. Some of these recommendations relate to items already touched on in Chapter Six and our comments there can serve as a response; others will be touched on when we deal with recommendations regarding the Corporation specifically, as contained in Chapter Ten. Our comments on Chapter Seven are therefore restricted to discussion of three specific recommendations.

Finally, we would also like to place on the public record our views on whether the CBC should continue to be subject to the same regulatory process as other broadcasters, or whether a process more tailored to the nature of the Corporation's activities, is now warranted.

Our comments are as follows:

Recommendation: page 175. The Act should recognize government entitlement to intervene with the CRTC according to one or other of the following methods, but not both: either it can set aside or refer decisions back to the CRTC, or it can issue directives to the CRTC. The Task Force prefers that the government have the power to issue directives...

Directives should be used in moderation so as to leave the regulatory authority free of intervention in exercising its day-to-day mandate, and the following rules should be observed:

- directives take the form of regulations and are subject to the provisions of the Statutory Instruments Act;
- directives cannot be retroactive;
- only the government, and not ministers, may issue a directive; and
- directives shall be formulated in general terms, like regulations, and the regulatory authority shall be responsible for interpreting them and monitoring their application.

The current Broadcasting Act, section 17, provides for a directive to be given by the Minister to the CRTC with respect to a condition which the CRTC wishes to attach to any broadcasting licence issued or to be issued to the Corporation. The Corporation is of the view that this feature should be retained.

We suggest that the following should be added to the "rules to be observed" itemized in this recommendation:

- directives shall not be issued in respect of the issuance of a broadcasting licence to a particular person or the amendment, renewal or condition of a particular broadcasting licence.
- directives shall not be issued with respect to the nature or content of broadcast programs beyond the existing broad criteria related to the predominance of Canadian programs and the general standards of excellence.

The Task Force recommends that before issuing such directives the Government should consult the public. The Corporation suggests that the best procedure for this purpose is already established, namely, CRTC public hearings.

Recommendation: page 183. In regulating the broadcasting system in a way that ensures that all components contribute to meeting the objectives of the Broadcasting Act, tailor-made conditions of licence should be used when they are preferable to overall regulations. Self-regulation may be used when doing so is consistent with the public interest. Regulations should be reviewed regularly to ensure that the burdens do not outweigh the potential benefits, keeping in mind the broadcasting principles enacted by Parliament.

The advantage of generally stated laws and regulations is that everyone knows what the broadcasters obligations' are. All regulations are tested under the Statutory Instruments Act, whereas tailor-made conditions of licence are not. They may therefore exceed the requirements of the Act, constitute an unusual or unexpected use of authority, and be considered to trespass on existing rights and freedoms and be inconsistent with the purposes and provisions of the Charter. Further, they may not be known in the same general way that statutes and regulations are known. The use of tailor-made conditions tends to introduce an element of discrimination into the regulatory process, which may however be overcome by delineating the circumstances under which they are imposed on a licensee.

This recommendation is also linked with other recommendations included in Chapter Seven, including the recommendation contained on page 190 of the Task Force Report, re conditions of licence. As noted earlier in this submission, the CRTC has already moved in the direction of tailoring conditions of licence to the abilities of broadcasters to respond to them. CRTC has also announced its intention to encourage self-regulation in a number of areas, and CBC has become a participant in this process. Finally, it has recently completed a review of its AM, FM, TV and Cable Television Regulations which has resulted in leaner, more relevant regulations that limit the regulatory burden. CBC believes these are positive directions and it applauds CRTC's recent initiatives in this respect, along with the Task Force's recognition of the validity of other less onerous regulatory approaches to the provision of high quality Canadian programming by Canadian broadcasters.

Recommendation: page 193. The Broadcasting Act should continue to provide for broad CRTC power to set conditions of licence on each licensee, including conditions that oblige the licensee to spend specified amounts for specific purposes.

The Corporation is somehwat concerned about this recommendation.

It agrees with the view that the CRTC, in measuring performance or in establishing objectives, should take into account the financial resources of licensees. However, determining specific amounts to be spent for specific purposes could lead to unacceptable interference in the operations of licensees.

A NEW REGULATORY APPROACH TOWARDS THE CORPORATION

Finally, the Corporation would like to put foward its view that a new and more appropriate regulatory approach should be adopted to govern its day-to-day operations.

CBC is a broadcaster unlike any other, specifically and particularly mandated by Parliament to provide broadcasting services, which by their nature all vastly exceed the basic minimum requirements established for broadcasters under the AM, FM and TV broadcasting regulations. For example, in the case of television where a 60% minimum Canadian content requirement exists, our English and French-language television networks greatly exceed the minimum requirements. A similar situation applies to radio, both in terms of Canadian content on our AM and FM services, and in terms of program form for our FM services. We are also required to adhere to broadcast industry codes which are considerably less onerous than our own in-house codes.

In order to demonstrate our compliance with these and many other requirements we so routinely exceed, considerable time, paperwork, the efforts of administrative staff and monies are expended by the Corporation. Over a period of time, we have examined this situation and concluded that deregulation in this respect would permit us to redirect our efforts into ensuring the provision of high quality Canadian programs.

It is our view that the broadcasting regulations now in place should be applied generally to all broadcasters, with an exemption granted to the Corporation from the day-to-day time-consuming and costly paperwork necessary to demonstrate compliance, on the basis of its sustained performance in these areas. The Corporation would, of course, retain a requirement that it be able to provide evidence of its compliance upon request, but this could be done in a simpler form than is now the case.

Provision for separate responsibilities and treatment of the Corporation can be found in the present Broadcasting Act, which provides a distinct and separate mandate for the Corporation and which restricts the CRTC in terms of what it may do in the case of Corporation licences.

CBC should continue to be subject to the licence renewal process. At the moment, CBC is expected to go to licence renewal prepared to set forward and defend its program plans for a full licence term -- currently five years. However, its ability to respond meaningfully is seriously impaired by the fact it has far less control over its operational circumstances than any private broadcaster does.

A private broadcaster is able to project revenues fairly accurately over the period of a licence, or to cut back operations if those revenue projections fail to materialize. CBC on the other hand, is largely dependent on Parliamentary appropriations for its operational funds. Those appropriations are for a year at a time, and in recent years they have been rolled back or frozen on a number of occasions. This makes it difficult for the Corporation to plan its operations for the five year period expected by the CRTC. It also makes it difficult for us to make real and meaningful commitments concerning the broadcasting activities we will pursue during the next five year period.

Should the Corporation have a long-term funding base, covering for argument's sake, a five-year period that is roughly the same period of time covered by a licence renewal, it would be in a position to plan and proceed with its operational requirements in a manner that would permit meaningful discussion and exploration at renewal time. Over the years, this has been a recommendation of a number of Parliamentary Committees, Reports on Broadcasting, and CRTC decisions. (A historical overview is provided in the document "Financing the CBC" which accompanies this submission.)

The Corporation would therefore recommend that there should be changes proposed to the mandate of the CBC under the Act. These changes would incorporate a revised funding basis, such as the long-term funding basis referred to above.

Support for this position comes from the CRTC which remarked on page 113 of its 23 February 1987 decision renewing the Corporation's television network licences:

> **The Corporation's ability to perform its statutory mandate is also contingent upon adequate funds being approved on a multi-year basis to enable the CBC to develop and adhere to coherent strategies to meet its diverse requirements.**

PART THREE: A RESPONSE TO CHAPTER TEN RECOMMENDATIONS

THE CHAPTER TEN RECOMMENDATIONS

Chapter Ten of the Task Force s report is devoted to the mandate and activities of the CBC. It contains a number of recommendations on a variety of subjects, including five recommendations contained in a section devoted specifically to the CBC s statutory mandate, and four further recommendations found elsewhere in the Chapter which also deal with the CBC mandate.

The Corporation has given considerable thought to these nine recommendations and has the following comments to make:

1. The Broadcasting Act should provide that "paramount consideration" be given to the objectives of the national broadcasting service, and in particular, the funding, production and scheduling of Canadian programming of all types whenever these are in conflict with private interests.

We are in agreement with this recommendation. Successive Broadcasting Acts, from the 1936 Act which established the CBC to the present, have always signalled the importance of CBC by addressing its role as separate and distinct from other Canadian broadcasters. Indeed, it was the Broadcasting Act of 1968 that spelled out this special role in more specific terms.

Section 3(h) of the present Act requires that where any conflict arises between the objectives of the national broadcasting service and the interests of the private element of the Canadian broadcasting system, "it shall be resolved in the public interest **but paramount consideration shall be given to the objectives of the national broadcasting service....**" Section 3(h) found its way into present legislation because a previous broadcast inquiry, The Committee on Broadcasting chaired by Robert M. Fowler, recommended in 1965 that it be done.

This first Caplan-Sauvageau recommendation on the CBC reunites programming and national broadcasting objectives, while reaffirming the crucial importance of the CBC to the achievement of these objectives.

For its part CBC has always been sensitive to this important and necessary link. Our paramount problem however (if it can be so described), is not with achieving the production or scheduling of Canadian programming identified by the Task Force as central, but with obtaining enough sufficient access to resources to make these production and scheduling objectives a reality.

The Corporation welcomes the Task Force's clear recognition of the crucial role of funding to the provision of high quality Canadian programs which Canadian audiences will chose to watch or listen to.

2. The Broadcasting Act should require that the National Service be extended to all parts of Canada, by the most appropriate technical means, and in a way that brings the full schedules of the six basic networks as close as possible to full audience coverage. The CBC should also be allowed to develop new specialty services for both radio and television as both opportunity and Canadian audience needs dictate.

The CBC agrees with both aspects of this recommendation: that the National Service should be extended to all parts of Canada, and that CBC should be licensed to provide new specialty services for both radio and television. In fact, this recommendation is reinforced by other more specific recommendations regarding CBC services which are addressed in the next section of this document.

The requirement that the CBC extend its services to all parts of Canada is already found in Section 3(g)(ii) of the Broadcasting Act. The section adds the important proviso "as public funds become available". CBC has managed to extend its mono radio and TV services in both languages substantially in recent years and these services are now almost universally available. This has been made possible in large part by the fact that Parliament voted to create and support the Accelerated Coverage Plan (ACP) which was designed to bring service to smaller communities across the country. In addition to ACP, we have allocated resources from the Corporation's capital budget, and on occasion we have had the assistance of certain CBC affiliates.

Since 1978-79 the Corporation has added over 500 transmitters to its distribution system, as well as new production facilities in Regina and Sept-Iles. However, CBC's need to absorb several recent funding shortfalls has seriously affected the capital budget available for extension projects, with capital funds being retained to ensure existing facilities and equipment remain operational. Consequently, CBC has suspended further activities under its Accelerated Coverage Plan, the Radio Affiliate Replacement Plan and the FM Development Plan until funding is again available.

It should be noted that Treasury Board has indicated that the CBC's capital appropriations for 1987-88 will be increased by $22.4 million. While this increase will be extremely useful, as indicated in our Capital Plan it will only allow the Corporation to deal with obsolescence.

On the matter of specialty services, the Corporation has already made application for a national satellite to cable English-language news and information service. It is also a participant in a consortium of French-language television broadcasters aimed at providing a blended service of Canadian and international television known as TV-5. Should the occasion arise, CBC is interested in exploring radio specialty services in the areas of classical music, news and information, children's and youth, and arts and entertainment programming.

3. The Broadcasting Act should give the CBC a clear mandate to provide broadcasting services in representative aboriginal languages where numbers warrant and as public funds become available. Furthermore, we recommend the CBC establish an autonomous aboriginal-language service, as there are now distinct French and English services.

This Task Force recommendation appears to be designed to ensure that any future broadcasting legislation provide a clear and unequivocal mandate for the provision of native-language broadcasting in Canada. The Broadcasting Act of 1967-68 now in force only requires that the national broadcasting service be in English and French, extended to all parts of Canada as public funds become available. CBC agrees that native broadcasting should be added to the Act.

At the moment the Corporation provides radio and television broadcasts in a number of native languages throughout much of the Canadian North and much of the area known as mid-Canada. At the same time it shares part of its distribution system with native broadcasters who produce and broadcast additional programming. The CBC has done this on the basis of the obvious need to serve these communities. It has drawn its mandate to do so from that section of the present Act which exhorts it to serve "the special needs of geographic regions".

CBC supports the view that the provision of and access to a greater variety of native broadcasting would be a positive move in serving northern communities. At the same time, however, the Corporation believes that a broader, more wide-ranging plan must be implemented, not just by the Corporation, but by all interested parties acting in concert if this vision is ever to become a reality.

The provision of a fully responsive native broadcasting service is made all the more difficult because of the number of languages involved, the number of native groups interested in and involved in production, their geographic dispersal, the costs associated with the establishment of necessary production facilities, and the immense challenge inherent in the delivery of broadcasting services across the vast geographic expanse of Canada. A further considerable challenge rests in the fact that many areas of high native population also have a significant white population as well. Tailoring a program service to suit the needs of both these distinct audiences is extremely difficult. It may only be resolved with the creation of a separate and distinct native broadcasting service.

At the moment a number of programs within the federal departments of Indian and Northern Affairs, the Secretary of State and Communications and various provincial or territorial government departments, as well as the efforts undertaken by the CBC and native communications societies themselves, address the matter of native broadcasting.

The Corporation's current resource constraints make it impossible for it to be able to either expand the amount of native language broadcasts it provides, or to proceed with the establishment of a separate broadcasting service such as that envisaged by the Task Force, even using existing production and distribution facilities.

CBC believes that while any initiative aimed at enfranchising the Corporation to provide native programming via a dedicated and autonomous aboriginal-language service is a worthy objective, it can only realistically be achieved if the current fragmented efforts of many parties to meet this challenge are identified and coordinated. It is our view this will have to take the form of a cohesive program along the same lines as the generally very successful Accelerated Coverage Plan of the '70's.

4. The provisions that the National Broadcasting Service be predominantly Canadian in content and character, and that the service provide for a continuing expression of Canadian identity, should be left intact in new legislation. The provision that the National Service contribute to the development of national unity should be rescinded and replaced by a more socially oriented provision, for example that the service contribute to the development of national consciousness.

CBC agrees with the first part of this recommendation which suggests the retention, without change, of provisions of the 1968 Act which CBC has always regarded as fundamental to its mandate. We are less certain about the need to change the provision which calls on the national broadcasting service to "contribute to the development of national unity". Our hesitance is based on several factors.

First of all, the requirement to contribute to national unity represents only the first part of Section 3(g)(iv) of the Act. In its entirety this section requires that the national broadcasting service contribute to the development of national unity **and** provide for a continuing expression of Canadian identity.

The Corporation has always chosen to interpret this requirement as an exhortation to ensure that its programming services provide a full and fair reflection of Canadian experience and expression. On this basis, CBC has had little difficulty in setting a programming course tuned to this objective. We do find that the proposed change may actually be more confusing and unspecific than existing provisions.

The well-known cliché "If it ain't broke, don't fix it", may be apt in the present circumstance.

5. The Act should require the CBC to cover the whole range of Canadian programming in fair proportion, while offering Canadians the best of international radio and television that is not normally available.

CBC believes its present radio and television network schedules substantially meet the first part of this recommendation: that the CBC cover the whole range of Canadian programming in fair proportion. CBC regularly produces and schedules Canadian news and information programming, programming for children and youth, arts, letters, sciences and religious programming, and a full range of music, drama and performance programming.

The provision of such a diverse programming mix is an integral part of the Corporation's philosophy and is one that has been reaffirmed on a number of occasions in recent years, most notably in the Corporation's own submission to the Caplan-Sauvageau Task Force -- **LET'S DO IT!** In **LET'S DO IT!** CBC stressed its desire to provide a broad, high quality mix of Canadian and foreign programs, with reduced reliance on U.S. commercial programs. Our achievement of these objectives is evident in our programming services.

We would like to cite the experience of our English-language television network as an example. In the past year this network's schedule has been enriched with three program series -- two from Great Britain and one from Australia -- along with programs that are the result of sometimes elaborate co-productions with partners from the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France and other countries. The highly successful Anne of Green Gables is the result of one such co-production, with partners in Canada, Germany and the Public Broadcasting System of the United States.

We would also cite the recent CRTC renewal decision which commented:

> "Throughout this decision ... the CRTC has commended the Corporation for its remarkable success in the production and scheduling of Canadian drama, both on its own and in co-operation with independent producers; for its continuing tradition of excellence in news and public affairs; for the quantity and quality of its children's programming; for the non-violent nature of CBC programming generally; for CBC's efforts to increase inter-network program exchange and to provide closed captioned programming for the hearing-impaired viewer...."

The Corporation's only concern, and it is slight, is with the Task Force recommendation that we should provide programming "that is not normally available". While we believe we know the Task Force's meaning and intention in making this recommendation, we are concerned that at some point in future it could be misinterpreted. An integral part of the Corporation's mandate is to entertain Canadian audiences. We are concerned that too narrow an interepretation of "not normally available" could force the CBC into an unenviable programmer's ghetto -- the requirement to broadcast foreign programs other broadcasters decline to buy because of their limited appeal to audiences. CBC wants to be able to pick the best -- not just what is left. At the same time, we do not wish to be restricted from choosing programs of excellence from the United States to fill a small portion of the broadcast time we now devote to foreign programs.

Consequently, we would suggest flexibility should be retained to allow us to exercise appropriate programming judgment in the interests of our viewers. Therefore, we think that the recommendation, **without** the phrase "that is not normally available", achieves the purposes of the Task Force.

6. New broadcasting legislation should specify that the CBC is responsible for providing both radio and television service. The legislation should provide scope for CBC radio and television, English and French services, to develop on the basis of different program mandates, audiences and financial needs. (Page 291)

While the present Broadcasting Act does not specify that the CBC is responsible for providing both radio and televison service, CBC's responsibility in this regard is nonetheless clearly understood.

This recommendation goes on to suggest that the legislation should also ensure that CBC's English and French radio and television services should be able to develop on the basis of different program mandates, audiences and financial needs.

Though this has also not been stated in the precise manner set forth in the Task Force recommendation, the Corporation believes this idea is already incorporated in the present Act in Section 3(g)(iii) which requires that the national broadcasting service should:

> **be in English and French, serving the special needs of geographic regions, and actively contributing to the flow and exchange of cultural and regional information and entertainment....**

Certainly the Corporation has attempted to tailor its services in such a manner that they remain both adequate for and responsive to audiences in all regions of the country.

7. The three main non-mandated services -- the Parliamentary Network, RCI and the Northern Service, should be written into the broadcasting legislation either within the mandate of the CBC or in some other appropriate context, in order to confer official recognition and continuity of service. (Page 319)

The CBC believes that the current mandate of the Corporation encompasses both the Northern Service and the Parliamentary television service under the rubric of "national broadcast service".

In the case of Radio Canada International, the CBC believes that it would be advisable to amend section (g)(iv) of the Act to read as follows:

> "contribute to the development of national unity and provide a continuing expression of Canadian identity to Canadians and to other nations."

8. The statutory mandate of the CBC should provide for an Office of the Ombudsman, to be appointed by and responsible to the CBC Board. Two appointees should be named to the office, one anglophone, one francophone, who should investigate public complaints about the CBC and publicize their results. (Page 330)

CBC believes it already has an appropriate and cost-efficient in-house process which ensures public complaints are dealt with by the most appropriate party in a fair and balanced manner. Should Parliament determine that there is need for an ombudsperson, CBC believes the requirement should cover all Canadian broadcasters as trustees of public frequencies, and not merely the CBC.

The CBC, as a publicly-funded Crown corporation is acutely sensitive to the need to respond fairly and with all possible speed to complaints and grievances.

In our view, the role that would be assumed by an ombudsperson may take the responsibility away from the broadcaster where it more properly belongs. What is broadcast on CBC and what is not is ultimately the responsibility of senior management and the Board of Directors. We believe this responsibility must continue to rest with those parties.

If on the other hand, what the Task Force describes as an "ombudsman" is actually an office or staff within the Corporation that is mandated to investigate and resolve complaints, then the Corporation has such an office, which reports directly to the President. It is CBC's intention to improve this complaint response system as the need to do so is demonstrated and as resources permit.

Further, CBC has published a set of journalistic and programming standards to which it adheres. It provides every journalist with a current and comprehensive manual of journalistic practices and policies, and arranges that seminars are held routinely to ensure employees are familiar both with the CBC's standards and the legal aspects that may be related to the production of news items. The daily output of CBC information programs is monitored by the department head. In addition, CBC has a standards and practices code which covers other forms of programming and advertising. This code is published in a manual, and it is updated regularly to ensure CBC maintains the high standards demanded of it by the Canadian broadcasting public.

9. The offices of the Chairman of the Board and Directors and the President and Chief Executive Officer of the CBC should be separate and clearly defined. The Chairman of the Board should be primarily concerned with policy, while the President and Chief Executive Officer should be empowered to implement policies determined by the Board of Directors. The Chairman of the Board, like other Board members, should be appointed by the Governor-in-Council. The President and Chief Executive Officer should be appointed by and be responsible to the Board of Directors, in recognition of the principle of arm's length. (Page 329)

This is a proposal which has been discussed on a number of occasions over the past several decades. Though recommended in the Fowler Committee on Broadcasting Report of 1965, the proposal was rejected by the government in favour of the management structure that is spelled out in the Broadcasting Act of 1968, and that remains in place at the Corporation today.

The CBC Board has not had occasion to study this matter and therefore does not have a position on this matter.

PART FOUR: A RESPONSE TO CHAPTER TWENTY-FOUR RECOMMENDATIONS

THE CHAPTER TWENTY-FOUR RECOMMENDATIONS

Chapter Twenty-Four explores the role of cable television in the Canadian broadcasting system. The overall conclusion reached by the Task Force is that cable has an instrumental role to play, but only as a service distributor and not as a program originator. As with Chapter Seven, many of the recommendations made in Chapter Twenty-Four are matters which do not affect the Corporation directly. Consequently, we have restricted our comments on the Chapter Twenty-Four recommendations to those areas which have a direct impact or bearing on CBC activities.

Our comments are as follows:

Recommendation: Cable Television undertakings should not be allowed to compete for advertising revenue with licensed Canadian broadcasters.

CBC agrees.

The recent CRTC renewal decision recognizes the clear importance of advertising revenues to the Corporation. Permitting cable television systems to solicit advertising revenues would jeopardize the ability of not only the CBC but of other Canadian over-the-air television broadcasters to maintain and improve the programming services they now provide.

Indeed, the Task Force's recommendation is even more germane in light of the "soft" nature of the advertising market both in Canada and across North American generally at present.

Recommendation: The essential role of cable television is to be a carrier of Canadian radio and television broadcasting services, both public and private. First priority should be given to public sector Canadian services followed by private Canadian services. To the extent that foreign radio and television services are carried, they should represent a source of programming complementary to that available from Canadian broadcasters. Priority should be given to services in French on systems that serve primarily francophone subscribers.

In CBC's view, these are realistic expectations and the Corporation endorses this recommendation.

Recommendation: Further study should be undertaken to determine the feasibility of re-tiering cable service on the basis of the principles and model set out in this Report.

Clearly this is not a matter that can easily be dealt with in legislation. It is so intrinsic to the management of the broadcasting system that it would be wiser for any study to be left to the CRTC to explore alternatives along the line suggested in this recommendation.

Une nouvelle politique de la radiodiffusion canadienne

Réponse de la Société Radio-Canada aux
recommandations contenues dans le
Rapport du Groupe de travail
sur la politique de la radiodiffusion, 1986

MARS 1987

Société Radio-Canada
Canadian Broadcasting Corporation

INTRODUCTION

Les origines de la présente Loi sur la radiodiffusion remontent à près de 60 ans. Une commission de trois membres dirigée par un banquier d'origine écossaise, Sir John Aird, déposait en effet au Parlement un rapport de 28 pages qui devait constituer le cadre du système de la radiodiffusion canadienne tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Le Rapport Aird de 1929 est encore considéré de nos jours comme la pierre angulaire de la radiodiffusion canadienne. Il comporte les quatre principes fondamentaux qui sont à la base de la première politique sur la radiodiffusion canadienne. Dès 1932, les recommandations Aird étaient devenues loi, la Loi sur la radiodiffusion de 1932, promulguée par le gouvernement de R.B. Bennett. Quatre ans plus tard, on y apportait certains amendements et elle devenait la Loi sur la radiodiffusion de 1936 qui créait officiellement la Société Radio-Canada.

Depuis lors, toute une succession de Commissions royales, de Comités parlementaires et diverses enquêtes publiques et privées ont été pratiquement unanimes dans leur conception de la radiodiffusion canadienne. Depuis les premières fondations jetées par la Commission Aird jusqu'à la publication du Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion en 1986, quatre objectifs sont demeurés fondamentaux :

- le public doit bénéficier d'un grand choix d'émissions variées;

- toutes les émissions doivent être de grande qualité;

- les diffuseurs sont responsables de l'influence considérable que peut avoir leur programmation sur les particuliers et la société; et

- la radiodiffusion a des responsabilités nationales et doit sensibiliser les Canadiens aux réalités de notre pays.

L'objet du présent document est de soulever certaines questions et de présenter le point de vue de la Société Radio-Canada à propos des recommandations du Groupe de travail Caplan-Sauvageau.

La Société est heureuse de pouvoir, à l'invitation du Comité permanent sur les communications et la culture, répondre aux recommandations qui portent sur l'orientation à donner aux lois actuelles et futures, tel que le rapport en fait état.

Comme le Comité le lui a demandé, la Société a examiné plus particulièrement quatre parties du Rapport du Groupe de travail et ses commentaires seront pour ainsi dire exclusivement consacrés à ces points particuliers. Il s'agit des chapitres suivants :

- Le Chapitre six, qui contient les recommandations principales du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion;

- Le Chapitre sept, qui contient d'autres recommandations sur l'orientation de la politique mais qui traite plus particulièrement du cadre de réglementation au Canada;

- Les parties du Chapitre dix (consacré à Radio-Canada) qui traitent de notre mandat; et

. Les parties du Chapitre vingt-quatre qui traitent du rôle et du mandat des câblodistributeurs, tels qu'ils existent actuellement et tels qu'ils sont envisagés, dans le cadre du système de la radiodiffusion canadienne.

Les commentaires de la Société correspondront essentiellement aux recommandations du Chapitre six et à celles qui examinent le mandat de la Société, dans le Chapitre dix. Nos commentaires seront moins détaillés dans notre réponse aux Chapitres sept et vingt-quatre, dans la mesure où ceux-ci ne traitent que marginalement du rôle de Radio-Canada dans le système de la radiodiffusion canadienne.

PREMIÈRE PARTIE : RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS DU CHAPITRE SIX

RECOMMANDATIONS DU CHAPITRE SIX

Les recommandations du Chapitre six portent surtout sur la politique canadienne en matière de radiodiffusion, énoncée à l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion de 1967-1968. Ce chapitre examine également un certain nombre de principes garantis par la Constitution, comme la liberté d'expression, le droit à l'égalité, et la nécessité d'éviter que les lois régissant la radiodiffusion n'entrent en conflit avec les droits fondamentaux.

En lisant le Chapitre six, il est clair que le Groupe de travail ne remet pas en cause les principes de base de la politique contenue à l'article 3 de la Loi. On a même l'impression qu'il estime que la Loi actuelle a finalement bien résisté à l'évolution rapide des deux décennies écoulées depuis qu'elle est devenue la politique en matière de radiodiffusion au Canada. Mais il lui semble malgré tout évident que la Loi doit être adaptée au nouveau contexte de la radiodiffusion. Et c'est pourquoi le Groupe de travail propose un certain nombre de modifications à apporter à la politique actuelle.

Certains de ces changements tiennent compte de l'évolution socio-culturelle, économique, technologique et autre qu'a connue le milieu de la radiodiffusion canadienne depuis que la loi actuelle a été promulguée. Le Groupe de travail estime que les changements apportés à cet égard établiraient un cadre mieux adapté qui permettrait aux diffuseurs canadiens de percevoir avec plus d'efficacité l'environnement de la radiodiffusion tel qu'il se présente dans les années 1980 et au-delà.

La Société espère que sa contribution sur toute cette question aidera le Parlement à choisir l'orientation qu'il poursuivra dans les prochains mois.

Le Chapitre six se termine sur une liste de 17 recommandations. Certaines d'entre elles se trouvent également sous d'autres formes ailleurs dans le Rapport. La plupart du temps, il s'agit d'une répétition du principe de la recommandation énoncée pour un domaine particulier, par exemple la nature du service que Radio-Canada doit offrir. On trouvera dans les pages suivantes le point de vue de la Société sur chacune de ces 17 recommandations. Nous avons choisi d'y répondre dans l'ordre dans lequel elles apparaissent aux pages 179 et 180 du Rapport.

Le chapitre comprend également plusieurs recommandations sur le droit à l'égalité et la participation des femmes et des minorités aux activités de radiodiffusion qui, tout en n'étant pas incluses dans la conclusion du Chapitre six, méritent certains commentaires que l'on trouvera à la suite de notre réponse aux 17 recommandations.

Première recommandation : Les fréquences radioélectriques utilisées pour la radiodiffusion font partie du domaine public.

Ce principe, d'abord énoncé dans le Rapport de la Commission Aird en 1929, a continué d'être intégré sans modification ni contestation dans toutes les grandes lois sur la radiodiffusion promulguées au Canada depuis 1932. La Société estime que toute nouvelle loi doit absolument conserver cet élément fondamental de la politique de la radiodiffusion canadienne.

Deuxième recommandation : Les personnes autorisées à exploiter des fréquences de radiodiffusion agissent comme fiduciaires du public canadien.

Il s'agit d'une reprise, plus claire, des principes actuels des articles 3a) et c) de la Loi sur la radiodiffusion. La Société est entièrement d'accord avec cet énoncé explicite de la responsabilité des diffuseurs canadiens à cet égard.

Troisième recommandation : Un organisme autonome continue de réglementer, dans le respect des principes énoncés par le Parlement, les entreprises qui composent le système de la radiodiffusion.

La Société souscrit à cette recommandation.

Quatrième recommandation : Les entreprises de radiodiffusion forment au Canada un système composite. Chacune d'elles contribue, selon sa nature, à réaliser les objectifs assignés au système de la radiodiffusion canadienne.

Il s'agit, là encore, de la reprise d'un principe qui remonte aux premiers jours de la radiodiffusion canadienne. Le système canadien, tel qu'il se présente actuellement, soit un système unique comprenant des éléments publics et privés, est l'aboutissement d'un réseau créé par Sir Henry Thornton. Directeur du Canadien National au milieu des années 1920, celui-ci voyait dans la radiodiffusion un moyen de relier une population canadienne très éparpillée. Il a donc réuni 12 stations de radio -- 3 services du CN à Ottawa, Moncton et Vancouver et 9 stations privées de Halifax à Edmonton -- de manière à offrir un service national de radio. Avec la

création de la Commission canadienne de la radiodiffusion en 1932, et de Radio-Canada quatre ans plus tard, les éléments publics et privés ont alors emprunté des voies différentes, chacun jouant un rôle important dans la prestation des services de diffusion aux auditoires canadiens.

Radio-Canada estime que le système actuel présente un équilibre sain d'éléments publics et privés, chacun apportant une contribution nécessaire à la qualité globale du service de radiodiffusion qui est offert aux Canadiens.

Cinquième recommandation : Seuls des Canadiens peuvent posséder et diriger des entreprises de radiodiffusion au Canada.

Disons tout d'abord que c'est à la crainte d'une main-mise et d'une domination étrangères que l'on doit la création du système de la radiodiffusion canadienne. Au fur et à mesure que les stations frontalières américaines ont commencé à attirer les auditoires canadiens, il est devenu évident pour le gouvernement de R.B. Bennett que seul un service de radiodiffusion vraiment canadien pourrait répondre convenablement aux besoins et aux intérêts de la population. C'est ainsi que fut établi le système de la radiodiffusion canadienne.

Tout en étant découragée, la propriété étrangère n'a jamais été vraiment interdite. Au cours des années, en effet, un grand nombre d'entreprises de radiodiffusion canadiennes ont soit partiellement soit totalement appartenu à des intérêts étrangers, situation due en grande partie aux difficultés qu'éprouvaient les entrepreneurs canadiens à financer leurs services. Dans les années 1950, ce phénomène a pris

suffisamment d'ampleur pour que le gouvernement commence à s'en inquiéter et c'est pourquoi les premières restrictions visant la propriété étrangère ont été intégrées à la Loi sur la radiodiffusion de 1958. Mais malgré cette intervention, au cours de la décennie qui a suivi, la propriété étrangère a continué de croître considérablement, surtout dans le secteur nouveau de la câblodistribution.

En 1969, le gouvernement décidait d'agir en se prévalant de son pouvoir de donner des directives. Par une série de décrets (1969-2229, modifié un peu plus tard par 1971-37), il fixait à un maximum de 20% les actions sans droit de vote d'une entreprise pouvant appartenir à des intérêts étrangers, interdisait aux actionnaires étrangers d'exercer quelque forme que ce soit de contrôle direct ou indirect dans l'entreprise et réservait la participation au Conseil d'administration de toute entreprise aux Canadiens. Au cours des trois ou quatre années qui ont suivi, on devait assister à un processus de dépossession et les Canadiens ont alors investi un total de 150 millions de dollars dans l'industrie de la radiodiffusion canadienne en rachetant les actions détenues jusqu'alors par des étrangers. En 1974, on pouvait dire, pour la première fois de l'histoire, que les Canadiens possédaient et contrôlaient le système de radiotélévision canadien. La Société est convaincue que ce changement de situation a favorablement influencé la façon dont la radiodiffusion canadienne reflète notre réalité.

Un certain nombre de grands pays, notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie, imposent des restrictions équivalentes ou encore plus sévères que les nôtres dans ce domaine. La Société estime qu'il importe de préserver celles qui sont actuellement en vigueur au Canada.

Sixième recommandation : Dans son organisation et son fonctionnement, le système de la radiodiffusion canadienne tend à servir les intérêts et les besoins d'expression des Canadiens de manière à sauvegarder, enrichir et raffermir le tissu culturel, politique, social et économique du Canada.

Sans cet objectif, nous n'aurions pas besoin d'un système de radiodiffusion canadienne. Les exigences contenues dans la sixième recommandation restent aussi importantes et pertinentes aujourd'hui qu'elles l'étaient lorsqu'elles ont été énoncées pour la première fois sous une forme pratiquement identique, il y a 60 ans. Aujourd'hui, ces dispositions figurent à l'article 3b) de la Loi. Elles doivent demeurer une composante essentielle de toute nouvelle loi sur la radiodiffusion.

Septième recommandation : Le système de la radiodiffusion canadienne concourt à la connaissance des réalités canadiennes, présente une grande variété d'émissions d'inspiration canadienne et se prête ainsi à l'expression de l'identité canadienne. Il reflète dans ses émissions la diversité culturelle des Canadiens. Il maintient de surcroît la communication entre les régions du pays et vise à satisfaire leurs besoins particuliers.

La septième recommandation réitère un certain nombre des dispositions essentielles de la Loi sur la radiodiffusion. Ces grands principes sont appropriés et importants, et ils doivent être conservés dans toute nouvelle Loi.

Huitième recommandation : Tous les Canadiens ont le droit d'accéder au système de la radiodiffusion. À cette fin, la radiodiffusion communautaire est une composante à part entière du système.

La Loi actuelle stipule à l'article 3e) que "tous les Canadiens ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles". Même si nous avons fait beaucoup de progrès à cet égard, et même si les grands centres du pays reçoivent maintenant une variété de services de radiodiffusion, il reste encore des Canadiens qui ne reçoivent aucun service ou un service limité dans la langue officielle de leur choix.

Il y a dix ans, une de nos auditrices nous écrivait pour nous décrire sa réaction lorsque le seul service canadien qu'elle pouvait capter, le faible signal d'une station réémettrice de Radio-Canada, cessait d'émettre. Mariée à un employé de chemin de fer dont l'emploi exigeait de fréquents déplacements, elle restait souvent seule avec la radio pour unique compagnie. Lorsque le signal de la radio cessait chaque soir, "elle se sentait abandonnée à l'autre bout du monde".

Aujourd'hui, même si les diffuseurs canadiens peuvent se targuer du pourcentage très élevé de la population qui a accès aux signaux de radio et de télévision canadiens, dans chaque province et dans les deux territoires il existe encore une minorité importante, de 1% dans certaines régions et jusqu'à 5% dans d'autres, pour laquelle la radiodiffusion est toujours un voeu qui ne s'est pas réalisé.

Pour répondre vraiment à cette recommandation, Radio-Canada aimerait être certaine de ce que l'on entend exactement par "droit d'accéder". Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les dispositions actuelles de la Loi stipulent clairement que tous les Canadiens "ont droit à un service de radiodiffusion dans les langues anglaise et française, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles". La huitième recommandation vise-t-elle simplement à reformuler de façon indirecte et moins spécifique l'article 3e), ou signifie-t-elle autre chose? S'agit-il de donner accès à un permis de radiodiffusion, ou encore à du temps d'antenne? Dans le premier cas, les dispositions de la loi actuelle (article 22(1)(iii)) permettent au gouverneur en conseil de déterminer qui peut avoir droit à un permis de radiodiffusion. Dans le dernier cas, on ne peut s'empêcher d'imaginer un cauchemar administratif pire que celui dont les États-Unis ont fait l'expérience lorsque la "Fairness Doctrine" a été mise en place et que l'on a exigé des diffuseurs qu'ils fournissent du temps d'antenne à une multitude de parties qui en faisaient la demande.

En supposant que la huitième recommandation n'est, en réalité, qu'une reformulation de l'article 3e), nous conseillons de conserver intégralement l'article 3e) dans toute nouvelle législation. Il est clair, spécifique et établit un lien entre la capacité d'assurer le service et l'argent nécessaire pour ce faire -- ce que la huitième recommandation ne fait pas et qui, à notre avis, est indispensable.

En ce qui a trait à la radiotélévision communautaire, Radio-Canada aimerait faire remarquer qu'il existe en fait des stations de radio et de télévision communautaires depuis de nombreuses années. Nous estimons que la politique globale

de radiodiffusion énoncée à l'article 3 de la Loi incorpore, de par sa nature même, la radiodiffusion communautaire, et rend donc inutile de la citer spécifiquement encore une fois parmi toutes les formes de services de radiodiffusion qui peuvent être offerts.

Neuvième recommandation : Tous les Canadiens ont le droit de recevoir les services de radiodiffusion sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables.

Il s'agit ici d'un amalgame des articles 3c) et 3e) de la Loi actuelle. Cette disposition semble appropriée et la Société n'a pas d'autres commentaires à faire sur ce sujet.

Dixième recommandation : Tous les Canadiens ont droit à des services de radiodiffusion en français et en anglais.

Cet énoncé apparaît déjà dans l'article 3e) de la Loi, qui ajoute "au fur et à mesure que des fonds deviennent disponibles". Le mandat de Radio-Canada, qui est stipulé à l'article 3g) (iii), va un peu plus loin puisque le service de la radiodiffusion nationale est tenu d'"être de langue anglaise et de langue française, répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional..."

La dixième recommandation du Groupe de travail semble retirer la condition "au fur et à mesure que des fonds deviennent disponibles", ce qui laisse à penser que les services de radiodiffusion doivent être généralement accessibles en

français et en anglais, dans toutes les régions du pays. Comme nous l'avons noté à la page 12, Radio-Canada estime qu'il est important de conserver la condition "au fur et à mesure que des fonds deviennent disponibles", et c'est pourquoi nous préconisons que l'on garde l'article 3e).

En même temps, nous estimons que la responsabilité de fournir un service ne doit pas être laissée exclusivement à Radio-Canada, mais que d'autres diffuseurs devraient faire leur part à l'avenir. Nous pensons que l'extension du service sur cette base élargie est à la fois nécessaire et inévitable dans la mesure où les Canadiens se déplacent d'une région à l'autre. Elle sera facilitée par le fait que la technologie du satellite, malgré ses coûts élevés, s'avérera pourtant moins coûteuse que les technologies terrestres actuelles pour répondre aux demandes et aux besoins, là où ils existent.

Onzième recommandation : La radiodiffusion québécoise a un caractère distinct en soi et comme point d'appui de la radiodiffusion en langue française partout au Canada.

La Société souscrit au principe de base de cette recommandation. Le Groupe de travail préconise que le Québec soit le point d'appui de la radiodiffusion en langue française au Canada. Cela a toujours été le cas à Radio-Canada, où l'on s'est constamment efforcé de rendre compte du caractère distinctif et original de la radiotélévision en langue française, depuis les premiers jours de la radio jusqu'à l'heure actuelle. Il suffit de jeter un coup d'oeil aux grilles-horaires et à la structure des réseaux de télévision français et anglais et de remarquer leurs différences évidentes; de penser au rôle vital que

jouent les téléromans au réseau français et à l'absence d'émissions semblables au réseau anglais; de constater l'importance de Radio-Canada dans le développement de la musique populaire francophone au Canada, etc.

Bien qu'il puisse y avoir des similitudes entre les deux services, que certaines formes de programmation soient copiées, des formules d'émissions populaires ayant fait leur preuve aux États-Unis se prêtant bien parfois à une adaptation à la fois à nos services français et anglais, force est de constater que les structures et services de nos réseaux français et anglais sont très différents.

La Société sait que pour certains, Radio-Canada devrait avant tout être un service national très fort, même si cela doit se faire au détriment de son caractère régional. Nous avons du mal à acquiescer à ce point de vue, car nous estimons que pour s'épanouir dans un pays aussi vaste et divers que le Canada, notre système de radiotélévision national doit absolument avoir de robustes racines régionales. En même temps, nous savons, bien entendu, que nous devons veiller à ne pas affaiblir le service national pour entretenir l'identité régionale.

Il ne s'agit évidemment pas de remettre en question l'apport fondamental de la société et de la culture québécoises au développement de la radiodiffusion de langue française au Canada. Mais on ne peut pas ignorer non plus le cadre socio-culturel des autres communautés francophones établies de longue date ailleurs au Canada. Certaines de ces communautés ont fait connaître leur point de vue lors des audiences de renouvellement des permis d'exploitation de nos réseaux de télévision à l'automne 1986. Elles souhaitent que l'on reconnaisse leur existence et le fait que leur

développement peut ne pas être exactement parallèle à celui des francophones du Québec. Elles recherchent un système de radiodiffusion qui témoigne de leur place dans la société canadienne, de leurs points de vue et de leurs perspectives en tant que communautés francophones à l'extérieur du Québec. Bien qu'il soit plus facile pour la Société de répondre à ces besoins réels et importants en période d'abondance qu'à l'heure actuelle, Radio-Canada estime que ces demandes sont légitimes et méritent d'être prises en compte dans sa programmation.

Lors du récent renouvellement des permis des réseaux de télévision de Radio-Canada, le CRTC a demandé à la Société de présenter, dans un délai d'un an, un rapport sur les besoins des francophones à l'extérieur du Québec en matière de radiotélévision. Radio-Canada répondra à cette demande.

Douzième recommandation : La consultation fédérale-provinciale en matière de radiodiffusion est un principe fondamental, qui s'applique dans le respect de l'autonomie reconnue aux organismes de diffusion et de réglementation.

La Société accepte ce principe général, tel qu'il est exprimé dans la recommandation.

Treizième recommandation : Les peuples autochtones ont droit à des services de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives, là où le nombre le justifie et dans la mesure où les ressources de l'État le permettent.

Le Groupe de travail a émis une recommandation tout à fait semblable au Chapitre dix qui porte plus particulièrement sur

Radio-Canada. On trouvera donc nos commentaires sur ce sujet dans notre réponse à la troisième recommandation, au Chapitre trois.

Quatorzième recommandation : Les personnes autorisées à exploiter des entreprises de radiodiffusion sont responsables des émissions qu'elles diffusent, sauf quand rien ne les autorise à décider, en tout ou en partie, des messages diffusés.

La Société comprend pourquoi le Groupe de travail a énoncé cette recommandation. Si elle était retenue, une partie autre qu'un diffuseur pourrait être responsable des émissions diffusées, soit dans ce cas, apparemment, le fournisseur original de l'émission.

Quoi qu'il en soit, une certaine contradiction entre les deux parties de la recommandation nous laisse confus. La première reprend ce qui existe actuellement. C'est à dire qu'un diffuseur doit être responsable de toutes les émissions diffusées par sa station. Il est donc clair qu'il a la responsabilité du contenu des émissions qu'il retransmet : comme il décide de ce qui sera diffusé ou non, le diffuseur est, en fin de compte, responsable de la programmation qu'il offre.

La deuxième partie de la recommandation suggère que le diffuseur ne doit pas toujours être tenu responsable de ce qui est diffusé, cette responsabilité devant à l'occasion être imputée au fournisseur/producteur de l'émission. Cette approche nous semble dangereuse car elle n'attribue pas clairement la responsabilité des émissions qui sont diffusées et fait disparaître en fait la seule partie à qui on peut demander de rendre des comptes sur les émissions diffusées.

Les raisons qui poussent le Groupe de travail à recommander ce concept ne sont pas très claires, non plus que la manière dont les plaintes du public ou des parties intéressées seraient réglées.

Quinzième recommandation : La radiodiffusion canadienne offre, dans l'ensemble, un choix d'émissions vaste et diversifié qui satisfait tous les publics, c'est-à-dire un service qui informe, éclaire et divertit des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers.

On retrouve l'essentiel de cette recommandation à l'article 3g) (i) de la Loi sur la radiodiffusion, qui traite plus particulièrement du mandat de Radio-Canada. Le Groupe de travail recommande en fait que ces objectifs, qui visent à offrir un meilleur équilibre de la programmation parmi tous les services possibles auxquels ont accès les auditoires canadiens, soient réalisés non seulement par Radio-Canada mais par tous les diffuseurs canadiens. La Société souscrit à cette recommandation.

Seizième recommandation : Les programmes des radiodiffuseurs sont conçus de manière à traduire, de façon équilibrée, la diversité des points de vue sur les sujets d'intérêt public, compte tenu de la situation propre à chaque radiodiffuseur dans sa communauté.

Cette recommandation est une variante des dispositions de l'article 3d) de la Loi. Il semble pourtant y avoir deux différences essentielles. Premièrement, on essaie d'établir un lien plus étroit entre la nature de la programmation que doit offrir chaque radiodiffuseur et les normes en vigueur dans la communauté que celui-ci est tenu de desservir. Deuxièmement, la Loi actuelle exige que cet équilibre s'applique plus précisément à des "sujets qui préoccupent le public". Remplacer cette dernière expression par "intérêt public" laisse à penser que cette disposition pourrait s'interpréter de façon plus large.

C'est à titre d'exploitant de réseaux que la Société voit un problème dans cette recommandation. Et nous pensons que d'autres exploitants de réseaux ou de chaînes pourraient partager la même inquiétude.

En effet, même si un exploitant de réseau est en mesure de respecter les normes communautaires lorsqu'il s'agit de la programmation locale d'une station particulière, la tâche est beaucoup plus difficile lorsqu'on passe à des émissions à l'échelle des réseaux. On voit donc mal ce qu'un exploitant de réseau serait censé faire lorsqu'il se proposerait de diffuser des émissions qui traitent de sujets d'intérêt public ou portant à controverse et qui pourraient imposer des idées ou des points de vue à une communauté ou à une autre qui ne serait pas nécessairement prête à les entendre?

La Société croit que les implications de cette recommandation méritent d'être examinées plus attentivement, plus particulièrement à la lumière des dispositions de

l'article 3c) de la Loi actuelle qui stipule que : "Le droit à la liberté d'expression et le droit des personnes de capter les émissions, sous la seule réserve des lois et règlements généralement applicables, est incontesté".

Dix-septième recommandation : Que les émissions présentées à la radio-télévision canadienne soient de qualité, conformément aux engagements fermes que prennent les radiodiffuseurs et aux normes professionnelles reconnues, selon la catégorie d'entreprise. (Page 179)

L'exigence de haute qualité figure déjà dans l'article 3d) de la Loi sur la radiodiffusion, où elle est liée à celle voulant que les radiodiffuseurs utilisent des ressources créatrices et autres principalement canadiennes.

La dix-septième recommandation propose de lier la performance des diffuseurs à leur capacité de s'acquitter de leur rôle. On devrait exiger de ceux qui en ont les ressources qu'ils en fassent davantage, une notion jamais vue auparavant dans aucune des politiques de radiodiffusion édictées par le Parlement jusqu'à ce jour. Ces derniers mois, l'autorité de réglementation en matière de radiodiffusion au Canada, le CRTC, a fait un pas dans cette direction en proposant des conditions de permis plus appropriées à la situation des titulaires individuels de licence que dans le passé.

La Société ne voit aucune objection à une politique prescrite par règlement qui établirait des attentes différentes pour chaque titulaire de permis, dans la mesure où les exigences de base stipuleraient clairement que même les titulaires de permis les moins importants sont tenus d'assumer pleinement

certaines responsabilités pour pouvoir conserver la fréquence de diffusion qui leur est confiée.

Autres recommandations

Comme nous l'avons souligné dans nos remarques préliminaires au Chapitre six, il y a plusieurs recommandations qui, même si elles apparaissent dans le chapitre, ne se trouvent pas dans la conclusion. Voici les commentaires de la Société au sujet de ces dernières.

Dix-huitième recommandation : Que le CRTC s'assure, au renouvellement d'une licence, que l'ensemble des émissions offertes respecte le droit à l'égalité. (Page 157)

Il serait normal que cette question soit soumise au CRTC, mais il n'est cependant pas clair par quels moyens il pourrait s'assurer que l'ensemble des émissions offertes respecte le droit à l'égalité.

Dix-neuvième recommandation : Que les licences de radiodiffusion incluent l'obligation d'instaurer un programme d'équité dans l'emploi. Que ces programmes prévoient des mesures pour augmenter substantiellement le nombre de femmes et de personnes issues des minorités à tous les niveaux de l'entreprise, compte tenu de la situation particulière à chaque entreprise. Que le gouvernement nomme des femmes et des personnes issues des minorités au CRTC, au conseil d'administration de la Société Radio-Canada et autres centres

de décision, en nombre correspondant à leur importance réelle dans la société. Que tous les radiodiffuseurs consentent aux femmes et aux groupes minoritaires des chances égales de produire et de diffuser leurs oeuvres. (p. 158)

Sans être en désaccord avec l'objet de cette recommandation, Radio-Canada aimerait souligner que l'établissement de programmes d'égalité dans l'emploi semblerait plutôt devoir relever des lois qui régissent le travail, que de la compétence juridictionnelle du CRTC. Radio-Canada s'occupe de ces questions en fonction de ses propres pratiques d'embauche et d'emploi.

La représentation et la participation des femmes et des membres des groupes minoritaires à l'antenne sont des questions qui doivent à juste titre relever du CRTC et être incorporées aux conditions de permis. C'est en réalité ce que fait déjà le Conseil.

Vingtième recommandation : Que la Loi sur la radiodiffusion s'applique à toutes les entreprises engagées dans la radiodiffusion au sens large, c'est-à-dire celles qui décident des émissions au programme et celles qui, participant à leur diffusion, décident de leur accessibilité auprès du public canadien. (Page 165)

Radio-Canada souscrit à cette recommandation.

CONCLUSION

Les 20 recommandations du Chapitre six portent sur le mandat des diffuseurs canadiens du système de radiotélévision canadien. Pour nous, ces recommandations ne font, pour la plupart, que reprendre les dispositions déjà énoncées à l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion actuelle. Dans un certain nombre de cas, nous ne voyons pas en quoi les modifications proposées seraient meilleures, ou plus pratiques que celles déjà en place.

Nous craignons également qu'en cherchant à établir de nouvelles dispositions que l'on estime plus subtiles ou plus raffinées que celles qui existent, on ne perde de vue les principes soigneusement élaborés qui sous-tendent la loi actuelle. À notre avis, nous commettrions une erreur en agissant ainsi. C'est pourquoi la Société a conclu qu'une bonne mise au point de ce qui existe serait la meilleure solution. On pourrait apporter les quelques modifications et mises à jour réellement nécessaires à l'article 3, tout en conservant les autres dispositions d'une loi sur la radiodiffusion qui, dans l'ensemble, est encore valide et pertinente.

DEUXIÈME PARTIE : RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS DU CHAPITRE SEPT

LES RECOMMANDATIONS DU CHAPITRE SEPT

Le Chapitre sept est largement consacré à la compétence du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes qui règlemente et contrôle le système de radiotélévision canadien depuis 1968, dans le cadre de la Loi actuelle. Il se penche également sur la politique de radiodiffusion mise de l'avant, au cours des 20 dernières années, à la fois par le CRTC et par le gouvernement par l'entremise de son pouvoir de donner des directives. La Société se doit donc d'être prudente et nos commentaires sur ce chapitre sont plus restreints que ceux du Chapitre six.

Bon nombre des recommandations du Chapitre sept touchent le mandat, le rôle, la performance et la structure du CRTC. La Société ne croit pas qu'il soit de son ressort de se prononcer sur ces questions. Nous laisserons l'examen de ces recommandations au soin des parties intéressées, notamment le Comité parlementaire, le ministre des Communications, le gouvernement et le CRTC.

Certaines autres recommandations sont plus larges et concernent l'autorité du Conseil ou du gouvernement en matière de réglementation, en fonction de ce que l'on attend du système de radiotélévision dans son ensemble. Certaines de ces recommandations portent sur des points déjà abordés au Chapitre six et nos commentaires sur ces derniers seront suffisants; d'autres points seront traités dans le cadre des recommandations qui touchent directement la Société, précisément au Chapitre dix. Nos commentaires sur le Chapitre sept se limiteront donc à trois recommandations précises.

Enfin, nous aimerions exprimer publiquement nos points de vue sur la question de savoir si Radio-Canada devrait continuer à relever du même processus de réglementation que les autres diffuseurs, ou s'il conviendrait à présent d'en concevoir un autre, plus adapté à la nature de ses activités.

Voici nos commentaires :

Recommandation : Que la loi reconnaisse au gouvernement compétence pour intervenir auprès du CRTC selon l'un ou l'autre des modes suivants, mais non les deux : soit qu'il puisse renvoyer une décision au CRTC ou l'annuler; soit qu'il puisse lui donner des directives. Le Groupe de travail favorise pour sa part le pouvoir de donner des directives [...]

Qu'il soit fait des directives un usage modéré de manière que l'organisme de réglementation reste libre d'intervention dans l'exercice courant de son mandat. Et qu'en outre, on se plie aux règles suivantes :

- **les directives prennent la forme de règlements et obéissent aux dispositions de la loi sur les textes réglementaires;**

- **les directives n'ont pas d'effet rétroactif;**

- **seul le gouvernement peut émettre une directive, un ministre ne le peut pas;**

- **les directives sont formulées en termes généraux, comme les règlements, et c'est l'organisme de réglementation qui les interprète et en surveille l'application.** (Pages 191-192)

La Loi sur la radiodiffusion actuelle prévoit à l'article 17 que le ministre doit donner des directives au CRTC en ce qui concerne toutes conditions dont le Conseil propose d'assortir toute licence de radiodiffusion attribuée ou à attribuer à la Société. Nous estimons que cette disposition devrait être conservée.

Nous proposons de rajouter les points suivants aux règles énumérées dans cette recommandation :

- ni l'attribution d'un permis de radiodiffusion à une personne particulière, ni la modification, le renouvellement ou les conditions d'un permis de radiodiffusion particulier ne doivent faire l'objet d'une directive.

- une directive ne peut porter sur la nature ou la teneur d'une émission particulière, au-delà des critères généraux actuels liés à la prédominance des émissions canadiennes et aux normes générales d'excellence.

Le Groupe de travail préconise que le gouvernement consulte le public avant d'émettre des directives. La Société estime que le mécanisme idéal est déjà en place, à savoir les audiences publiques du CRTC.

Recommandation : Qu'on ait recours à des conditions de licence appropriées plutôt qu'à la réglementation générale,

chaque fois que cela semble plus utile pour s'assurer que toutes les composantes du système contribuent à la réalisation des objectifs prévus par la loi. Que l'autorité compétente agrée l'auto-réglementation chaque fois qu'on peut, dans l'intérêt public, la substituer avantageusement à la réglementation pour atteindre les mêmes fins. Que la réglementation fasse l'objet d'un réexamen périodique pour vérifier si le fardeau qui en résulte n'excède pas les avantages escomptés, compte tenu des principes dictés par le Parlement en matière de radiodiffusion. (Page 199)

L'avantage des lois et des règlements généraux est que tout le monde connaît les obligations des diffuseurs. Tous les règlements sont éprouvés dans le cadre de la Loi sur les textes réglementaires, tandis que les conditions particulières assorties aux permis ne le sont pas. Il peut donc arriver que ces condition excèdent les exigences de la Loi, qu'elles constituent un usage inhabituel ou inattendu de l'autorité, ou que l'on estime qu'elles empiètent sur des droits et libertés existants, ou contredisent les buts et dispositions de la Charte. En outre, elles ne sont pas toujours connues aussi généralement que les statuts et règlements. Le recours à des conditions adaptées à chaque cas tend à introduire un élément de discrimination dans le processus de réglementation. Il serait toutefois possible de contourner ce problème en précisant les circonstances dans lesquelles ces conditions sont imposées à un titulaire de permis.

Cette recommandation est également liée à certaines autres du Chapitre sept, notamment celle de la page 207 du Rapport du Groupe de travail qui porte sur les conditions de permis. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment dans cette présentation, le CRTC a déjà commencé à tenir compte des

capacités des diffuseurs en établissant les conditions de permis. Il a également annoncé son intention d'encourager l'auto-réglementation dans bon nombre de secteurs, et Radio-Canada a commencé à participer à ce processus. Finalement, il a récemment révisé ses règlements sur la radio MA, MF, la télévision et la câblodistribution, qui sont désormais plus simples et plus pertinents, tout en limitant le fardeau de la réglementation. Radio-Canada croit que ce sont des démarches positives et elle applaudit aux récentes initiatives du CRTC à cet égard. Elle apprécie que le Groupe de travail reconnaisse la validité d'autres modes de réglementation moins onéreux pour assurer une production d'émissions canadiennes de grande qualité par les diffuseurs canadiens.

Recommandation : Que la Loi sur la radiodiffusion maintienne le pouvoir étendu qu'a le CRTC d'imposer à chaque entreprise des conditions de licence, notamment celles qui obligent un titulaire à consacrer des sommes d'argent déterminées à des fins particulières. (Page 210)

Cette recommandation inspire certaines inquiétudes à la Société, qui reconnaît que le CRTC devrait tenir compte des ressources financières des titulaires de permis lorsqu'il mesure la performance ou fixe des objectifs. Par contre, en déterminant quels montants précis il convient de consacrer à des fins spécifiques, le Conseil pourrait être amené à s'ingérer de façon inacceptable dans les affaires des titulaires.

Un nouveau mode de réglementation pour la Société

Enfin, la Société aimerait indiquer qu'à son avis, il conviendrait d'adopter une nouvelle approche plus appropriée pour réglementer ses activités quotidiennes.

Radio-Canada est un diffuseur unique en son genre, qui a reçu le mandat précis et particulier du Parlement d'assurer des services de radiotélévision qui, de par leur nature, dépassent largement les exigences de base minimales imposées aux diffuseurs en vertu des règlements sur la radio MA, MF et la télévision. Par exemple, dans le cas de la télévision, dont le contenu canadien minimal est fixé à 60%, nos réseaux de télévision de langues française et anglaise dépassent largement l'exigence minimale. Une situation semblable prévaut à la radio, à la fois en ce qui concerne le contenu canadien de nos services MA et MF, et en termes de format d'émission de nos services MF. Nous sommes également tenus de nous conformer aux codes de l'industrie de la radiotélévision qui sont beaucoup moins stricts que nos propres codes maison.

Afin de démontrer qu'elle se conforme à ces exigences, ainsi qu'à de nombreuses autres qu'elle dépasse constamment, la Société dépense beaucoup de temps et d'argent en travail de paperasserie et activités administratives. Nous avons examiné la situation durant un certain temps, et conclu qu'une déréglementation dans ce domaine nous permettrait de réorienter nos efforts au profit de la production d'émissions canadiennes de qualité.

Nous sommes d'avis que les règlements en matière de radiotélévision actuellement en place doivent s'appliquer généralement à tous les diffuseurs, mais qu'il faudrait exempter la Société de tous les travaux de paperasserie fort coûteux en temps et en argent auxquels elle doit se livrer quotidiennement pour prouver qu'elle respecte les règlements, étant donné qu'elle a toujours répondu aux exigences. La Société resterait évidemment soumise à l'obligation de fournir, sur demande, la preuve qu'elle respecte les règlements, mais cela pourrait se faire de façon beaucoup plus simple qu'à l'heure actuelle.

On peut trouver des dispositions prévoyant des responsabilités et un traitement particuliers pour la Société dans la Loi sur la radiodiffusion actuelle qui établit un mandat distinct pour la Société et restreint les pouvoirs du CRTC dans l'octroi des permis de la Société.

Radio-Canada devrait continuer à être soumise au processus de renouvellement des permis. À l'heure actuelle, lorsque Radio-Canada demande le renouvellement de ses permis d'exploitation, elle doit être prête à exposer et défendre ses plans de programmation pour la durée entière du nouveau permis - soit cinq ans, à l'heure actuelle. Or, il lui est très difficile de se conformer vraiment à ce processus du fait qu'elle a beaucoup moins de contrôle sur son exploitation que n'importe quel diffuseur privé.

Un diffuseur privé peut prévoir ses recettes avec assez de précisions pour la durée du permis, ou réduire ses activités si ses prévisions ne se concrétisent pas. Par contre, les fonds d'exploitation de Radio-Canada dépendent largement des crédits parlementaires qui lui sont octroyés. Ces crédits parlementaires sont attribués une année à la fois, et ces dernières années, ils ont été réduits ou bloqués à maintes reprises. Par conséquent, la Société éprouve des difficultés à planifier ses activités pour la période quinquennale prévue par le CRTC. Il lui est également difficile de s'engager réellement à l'égard d'activités de radiotélévision qu'elle poursuivra au cours des cinq ans à venir.

Si la Société disposait d'une base financière à long terme s'étendant par exemple sur une période de cinq ans qui correspondrait d'assez près à la durée des permis renouvelés, elle serait en mesure de planifier et de mettre de l'avant ses besoins d'exploitation, ce qui donnerait alors lieu à des

discussions et études significatives au moment du renouvellement des permis. De nombreux comités parlementaires, rapports sur la radiodiffusion et décisions du CRTC ont déjà recommandé l'adoption d'une telle mesure. (On trouvera en annexe à ce document un historique intitulé "Le financement de la Société".)

La Société recommande donc que l'on propose de modifier le mandat qui lui est dévolu dans la Loi sur la radiodiffusion. Ces changements comprendraient une nouvelle base de financement à long terme, comme celle décrite ci-dessus.

Le CRTC appuie cette position à la page 113 de sa décision du 23 février 1987, relative au renouvellement des permis des réseaux de télévision de la Société :

> **La capacité de la Société de remplir son mandat dépend également de l'approbation de crédits convenables sur une base pluriannuelle, de manière à permettre à la SRC de mettre en oeuvre des stratégies cohérentes visant à satisfaire à ses diverses exigences.**

TROISIÈME PARTIE : RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS DU CHAPITRE DIX

LES RECOMMANDATIONS DU CHAPITRE DIX

Le Chapitre dix du Rapport du Groupe de travail est consacré au mandat et aux activités de la Société Radio-Canada. Il contient bon nombre de recommandations sur divers sujets, notamment cinq qui sont regroupées dans une section portant précisément sur le mandat de Radio-Canada et quatre autres qui sont réparties ailleurs dans le chapitre et traitent du même sujet.

La Société a consacré beaucoup de réflexion à ces neuf recommandations et ses commentaires sont les suivants :

1. Que la nouvelle loi stipule qu'une "importance primordiale" soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion en ce qui a trait notamment au financement, à la production et à la programmation d'émissions canadiennes de toutes catégories, en cas de conflit avec des intérêts privés.

Nous souscrivons à cette recommandation. Les lois successives sur la radiodiffusion, depuis celle de 1936 qui établissait la Société Radio-Canada, ont toujours insisté sur l'importance d'accorder à Radio-Canada un rôle distinct de celui des autres diffuseurs canadiens. En fait, c'est la Loi sur la radiodiffusion de 1968 qui énonce plus précisément ce rôle particulier.

L'article 3h) de la loi actuelle exige que, lorsqu'un conflit survient entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de la radiodiffusion canadienne, "il soit résolu dans l'intérêt

public **mais qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion...**"
L'article 3h) a été incorporé à la présente loi sur la recommandation d'une enquête précédente sur la radiotélévision, celle du Comité sur la radiodiffusion présidé par Robert M. Fowler, en 1965.

La première recommandation du Rapport Caplan-Sauvageau à propos de Radio-Canada réunit les objectifs de la programmation et du service national de radiodiffusion, tout en réaffirmant l'importance cruciale de Radio-Canada dans la réalisation de ces objectifs.

Pour sa part, Radio-Canada a toujours été sensible à ce lien important et nécessaire. Cependant, notre problème primordial (si nous pouvons dire ainsi), n'est pas de produire ou de mettre à l'horaire les émissions canadiennes que le Groupe de travail considère de première importance, mais d'avoir accès à des ressources suffisantes pour faire de ces objectifs de production et de grille-horaire une réalité.

La Société constate avec plaisir que le Groupe de travail reconnaît clairement l'importance cruciale du financement pour la production d'émissions canadiennes de grande qualité que les auditoires canadiens choisiront de regarder ou d'écouter.

2. Que la Loi sur la radiodiffusion précise que le service national s'étende à toutes les régions du Canada au moyen des techniques les plus appropriées en vue d'un rayonnement aussi total que possible du programme intégral des six réseaux de base. Que Radio-Canada ait en outre la possibilité d'offrir

de nouveaux services spécialisés facultatifs selon la conjoncture et les besoins de l'auditoire canadien.

La Société Radio-Canada est d'accord avec les deux aspects de cette recommandation : premièrement, que le service national s'étende à toutes les régions du Canada; et, deuxièmement, que l'on accorde à Radio-Canada des permis pour exploiter de nouveaux services spécialisés, tant à la radio qu'à la télévision. En fait, cette recommandation se trouve renforcée par d'autres recommandations plus précises sur les services de Radio-Canada, auxquelles nous répondons au chapitre suivant.

L'article 3g)(ii) de la Loi sur la radiodiffusion stipule déjà que Radio-Canada doit étendre ses services à toutes les régions du pays, mais en y mettant une condition importante : "au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles". Au cours des dernières années, la Société a réussi à étendre considérablement ses services de radio mono et de télévision dans les deux langues, et ces services sont désormais disponibles, pour ainsi dire dans tout le pays. Cela a pu être réalisé en partie grâce au Parlement, qui avait décidé de lancer et de soutenir financièrement le Plan accéléré de rayonnement (PAR) destiné à apporter le service aux petites localités du pays. Nous avons, en outre, consacré des fonds de notre budget d'immobilisations à cette fin, et reçu, à l'occasion, l'aide de certaines de nos stations affiliées.

Depuis 1978-1979, la Société a ajouté plus de 500 émetteurs à son réseau de distribution et elle a construit de nouvelles installations de production à Régina et à Sept-Iles. Toutefois, le fait que Radio-Canada ait dû affronter des manques à gagner au cours des dernières années a gravement miné le budget des immobilisations dont elle pouvait disposer

pour réaliser les projets d'expansion. En effet, les fonds d'immobilisations ont été retenus pour que les installations et l'équipement existants continuent à fonctionner. La Société a donc interrompu toute activité au titre du Plan accéléré de rayonnement, du Plan de remplacement des affiliées de la radio et du Plan de développement de la radio MF, et cela jusqu'à ce qu'elle dispose à nouveau d'un financement adéquat.

Il faut remarquer que le Conseil du Trésor a indiqué que les crédits d'immobilisations de Radio-Canada pour 1987-1988 seraient augmentés de 22,4 millions de dollars. Cette augmentation nous sera fort utile, mais comme nous l'indiquons dans notre Plan des immobilisations, cela ne permettra à la Société que de s'occuper de la désuétude du matériel.

En ce qui concerne les services spécialisés, la Société a déjà déposé une demande relative à un service national de nouvelles et d'informations en anglais, du satellite au câble. Elle fait également partie d'un consortium de télédiffuseurs francophones qui doit lancer un service mixte de télévision canadienne et internationale, connu sous l'appellation de TV 5. Si l'occasion se présente, la Société est prête également à envisager la possibilité de fournir des services radiophoniques spécialisés dans le domaine de la musique classique, des nouvelles et de l'information, des émissions destinées aux enfants et à la jeunesse, ainsi que des émissions sur les arts et du divertissement.

3. Que la Loi sur la radiodiffusion confie à Radio-Canada le mandat clair de fournir des services de radiodiffusion en anglais, en français et dans les langues autochtones

représentatives, là où le nombre le justifie et au fur et à mesure que les fonds publics le permettent. Qu'en outre, Radio-Canada crée un service autonome en langues autochtones au même titre qu'il existe actuellement des services anglais et français distincts.

Cette recommandation du Groupe de travail semble être destinée à s'assurer que toute loi future sur la radiotélévision énoncera de façon claire et non équivoque l'obligation d'offrir des services de diffusion destinés aux autochtones du Canada. La Loi sur la radiodiffusion de 1967-1968, actuellement en vigueur, exige seulement que le service national de diffusion soit en français et en anglais et s'étende à toutes les régions du Canada, au fur et à mesure que des fonds publics deviennent disponibles. Radio-Canada convient que la radiotélévision à l'intention des autochtones devrait être intégrée à la loi.

Pour le moment, la Société diffuse des émissions de radio et de télévision dans un certain nombre de langues autochtones dans la majeure partie du Nord canadien ainsi que dans presque toute la région connue sous le nom de mésoCanada. Parallèlement, elle partage son réseau de distribution avec des diffuseurs autochtones qui produisent et diffusent d'autres émissions. La Société veut ainsi desservir les besoins manifestes de ces collectivités. Elle tire son mandat à cet égard de l'article de la loi actuelle qui l'exhorte à "répondre aux besoins particuliers des diverses régions".

La Société convient que la prestation d'une programmation plus variée en langues autochtones serait une excellente façon de desservir les communautés nordiques. Cependant, la Société estime également que, pour que ce souhait puisse

devenir réalité, il faudra mettre en oeuvre un plan beaucoup plus vaste et diversifié, et que cela ne devra pas retomber sur les seules épaules de la Société, mais bien sur celles de toutes les parties intéressées agissant de concert.

L'élaboration d'un service de radiotélévision qui répondrait pleinement aux besoins des autochtones n'est guère facilitée par le nombre de langues utilisées, la multitude de groupes autochtones qui s'intéressent à la production et réalisent des émissions, leur dispersion géographique, les coûts inhérents à l'établissement des installations de production nécessaires et l'immense défi que constitue la distribution des services à travers les vastes étendues du Canada. La tâche est également compliquée par le fait que, dans bien des localités à forte population autochtone, il existe également un nombre significatif de blancs. Il est extrêmement difficile de concevoir un seul service d'émissions adapté aux besoins de ces deux auditoires différents, et la solution serait de créer un service distinct consacré aux autochtones.

En ce moment, la question de la radiotélévision autochtone dépend d'un certain nombre de programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord, du Secrétariat d'État et du ministère des Communications, ainsi que de divers services gouvernementaux, provinciaux ou territoriaux, sans oublier les efforts de Radio-Canada et des sociétés autochtones de communication.

Étant donné les restrictions financières actuelles, la Société ne peut ni accroître le nombre d'émissions qu'elle fournit en langues autochtones, ni mettre sur pied un service de diffusion séparé comme celui qu'envisage le Groupe de

travail, même en utilisant les installations existantes de production et de distribution.

La Société Radio-Canada estime que toute initiative visant à autoriser la Société à fournir une programmation autochtone par l'intermédiaire d'un service dédié et autonome en langues aborigènes constitue un objectif méritoire, mais que l'on ne pourra l'atteindre de façon réaliste que si l'on recense et coordonne les efforts fragmentés déployés actuellement par de nombreux organismes et autorités. Nous sommes d'avis que cette démarche devra prendre la forme d'un programme cohérent, dans le style du Plan accéléré de rayonnement des années 70, dont on peut dire qu'il a été très réussi de façon générale.

4. Que les dispositions voulant que le service national de radiodiffusion soit de teneur et nature principalement canadiennes et que le service exprime constamment la réalité canadienne soient conservées intactes dans la nouvelle loi. Que la disposition voulant que le service national contribue au développement de l'unité nationale soit supprimée et remplacée par une disposition d'une portée plus sociale à l'effet que, par exemple, le service contribue au développement du sentiment national.

La Société Radio-Canada est d'accord avec cette recommandation qui préconise de conserver, sans rien y changer, les dispositions de la Loi de 1968 que la Société a toujours considérées comme le fondement de son mandat. En revanche, nous ne sommes pas aussi certains qu'il faille changer les dispositions qui imposent au service national de radiodiffusion de "contribuer au développement de l'unité nationale". Notre hésitation se fonde sur plusieurs facteurs.

Premièrement, l'exigence de contribuer à l'unité nationale ne représente que la première partie de l'article 3g)(iv) de la Loi. Dans sa globalité, cet article exige que le service national de radiodiffusion contribue au développement de l'unité nationale et exprime constamment la réalité canadienne.

La Société a toujours interprété cette exigence comme une exhortation à s'assurer que ses services de programmation offrent un reflet complet et fidèle de l'expérience et de l'expression canadiennes. Ainsi, la Société n'a eu aucun mal à se fixer un cap de programmation en accord avec cet objectif. Nous trouvons que le changement proposé pourrait, en réalité, prêter davantage à confusion que la disposition actuelle.

Le vieux dicton qui dit : "N'essayez pas de réparer les pots avant qu'ils ne soient cassés" pourrait bien s'appliquer à la circonstance actuelle.

5. Que Radio-Canada ait pour mandat d'offrir la gamme complète des émissions canadiennes selon des proportions d'équilibre. Que la loi précise aussi que le service national offre aux Canadiens les émissions les meilleures de la radio et de la télévision internationales qui ne sont pas habituellement accessibles.

Radio-Canada estime que ses grilles-horaires actuelles des réseaux de radio et de télévision satisfont largement à la première partie de cette recommandation : que Radio-Canada ait pour mandat d'offrir la gamme complète des émissions canadiennes selon des proportions d'équilibre. La Société produit et met régulièrement à l'horaire des émissions canadiennes d'information, des émissions destinées aux enfants et à la jeunesse, des émissions sur les arts, les lettres et les sciences, des émissions religieuses et toute une programmation musicale, dramatique et culturelle.

La Société a pour principe fondamental de fournir une programmation aussi diverse, et elle l'a réaffirmé à maintes occasions au cours des dernières années, plus particulièrement dans la proposition qu'elle a présentée au Groupe de travail Caplan-Sauvageau - "LE COURAGE DE NOS CONVICTIONS". Dans ce document, Radio-Canada fait ressortir son désir de fournir un vaste éventail d'émissions canadiennes et étrangères de grande qualité, tout en comptant moins sur les émissions commerciales américaines. Nos services de programmation témoignent de la réalisation de ces objectifs.

Nous aimerions citer en exemple l'expérience de notre réseau anglais de télévision. L'année dernière, nous avons enrichi sa grille-horaire avec trois séries d'émissions - deux de Grande-Bretagne et l'autre d'Australie - ainsi qu'avec des émissions qui sont le fruit de coproductions parfois très complexes entre des partenaires du Royaume-Uni, de la République fédérale allemande, de la France et d'autres pays. L'émission ANNE OF GREEN GABLES, qui a remporté un vif succès, est une coproduction de ce genre, dont les partenaires étaient le Canada, l'Allemagne et le réseau américain PBS.

Nous aimerions également citer la récente décision du CRTC, à l'occasion du renouvellement de nos permis, qui se lit comme suit :

> "Tout au long de la présente décision, le Conseil a félicité la Société de son succès remarquable dans la production et l'inscription à l'horaire d'émissions dramatiques canadiennes, tant ses propres productions que ses coproductions avec les producteurs indépendants; du maintien de sa tradition d'excellence dans les émissions de nouvelles et d'affaires publiues; de la quantité et de la qualité de ses émissions pour enfants; de la nature non violente des émissions de la SRC en général; des efforts de la Société pour accroître l'échange d'émissions entre les réseaux et en vue d'offrir des émissions sous-titrées codées pour les malentendants".

La seule légère réserve de la Société à l'égard de cette recommandation du Groupe de travail tient au fait qu'elle préconise que nous offrions des émissions "qui ne sont pas habituellement accessibles". Si nous croyons comprendre l'intention du Groupe de travail, nous craignons néanmoins qu'elle puisse, à un moment donné, être mal interprétée. Un des aspects fondamentaux du mandat de la Société est de divertir les auditoires canadiens. Si l'on interprète trop étroitement ce "pas habituellement accessibles", la Société risque de se trouver plongée dans un ghetto de programmation peu enviable - réduite à diffuser des émissions étrangères que d'autres diffuseurs ne veulent pas acheter parce qu'elles n'attirent guère les auditoires. La Société veut pouvoir choisir les meilleures émissions - pas simplement celles qui restent. Elle veut également avoir le loisir de se procurer certaines excellentes émissions américaines pour remplir une

petite partie du temps de diffusion qu'elle consacre actuellement à la programmation étrangère.

Par conséquent, nous proposons de conserver une certaine souplesse afin que nous puissions exercer un jugement sain à l'égard de la programmation, dans l'intérêt de nos téléspectateurs. Nous pensons donc que, sans les termes "qui ne sont pas habituellement accessibles", la recommandation exprime l'intention du Groupe de travail.

6. Que la nouvelle loi sur la radiodiffusion stipule que Radio-Canada assure à la fois des services de radio et de télévision et prévoie que la radio et la télévision de langues française et anglaise de Radio-Canada aient la possibilité de poursuivre des carrières distinctes au plan des programmes, des audiences et des moyens financiers.

La Loi sur la radiodiffusion actuelle ne stipule pas que Radio-Canada assure à la fois les services de radio et de télévision, mais elle laisse néanmoins clairement entendre la responsabilité de Radio-Canada à cet égard.

Dans cette recommandation, le Groupe de travail propose que la loi prévoie que la radio et la télévision de langues française et anglaise de Radio-Canada aient la possibilité de poursuivre des carrières distinctes aux plans des programmes, des audiences et des moyens financiers.

Cela n'est pas non plus énoncé dans la loi actuelle d'une façon aussi précise que dans la recommandation du Groupe de

travail, mais la Société est d'avis que cette idée est déjà incluse dans la loi actuelle, à l'article 3g) (iii) qui exige que le service national de radiodiffusion devrait :

> **être de langue anglaise et de langue française, répondre aux besoins particuliers des diverses régions et contribuer activement à la fourniture et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional...**

Il ne fait aucun doute que la Société s'est efforcée d'adapter ses services de sorte qu'ils restent au diapason et à l'écoute des auditoires dans toutes les régions du pays.

7. Que la fonction des trois principaux services hors mandat -- le Réseau parlementaire, RCI et le Service du Nord -- soit stipulée dans les textes de loi sur la radiodiffusion dans le cadre du mandat de Radio-Canada ou dans un autre cadre approprié, de manière à en assurer la reconnaissance officielle et la permanence.

La Société estime que son mandat actuel englobe à la fois le Service du Nord et le Service de la télévision parlementaire sous la rubrique "service national de radiodiffusion".

Dans le cas de Radio Canada International, la Société croit qu'il serait souhaitable de modifier l'article 3g)(iv) de la loi pour qu'il se lise comme suit : "contribuer au développement de l'unité nationale et exprimer constamment la réalité canadienne au Canada et dans d'autres pays".

8. Que le mandat de Radio-Canada contienne des dispositions en vue de la création de la fonction d'ombudsman qui relèverait du conseil d'administration de Radio-Canada, chargé par ailleurs d'en faire l'attribution. Que la tâche soit dévolue à deux titulaires, l'un francophone, l'autre anglophone. Qu'ils mènent enquête sur Radio-Canada suite aux plaintes de la population et que les résultats de leur enquête soient publiés.

Radio-Canada estime qu'elle possède déjà un système maison approprié, efficace au point de vue coût, en vertu duquel les plaintes émanant du public sont traitées de façon équitable et équilibrée par la personne la mieux apte à le faire. Si le Parlement jugeait nécessaire la présence d'un ombudsman, Radio-Canada croit que cette exigence devrait s'appliquer à tous les radiodiffuseurs canadiens, en tant que gardiens des ondes publiques, et non pas simplement à Radio-Canada.

En tant que société d'État financée à même les deniers publics, la Société Radio-Canada sait parfaitement qu'elle a le devoir de répondre aux plaintes et griefs d'une manière équitable et dans les meilleurs délais possibles.

À notre avis, un ombudsman exercerait des tâches qui relèvent du mandat normal d'un diffuseur. La responsabilité de ce qui est diffusé ou non à Radio-Canada relève, en fin de compte, de la haute direction et du Conseil d'administration. Nous estimons que ces instances doivent continuer à assumer cette responsabilité.

Par ailleurs, si par "ombudsman" le Groupe de travail entend en fait, un bureau ou une équipe de personnes au sein de la Société qui aurait le mandat de faire enquête et de répondre

aux plaintes, alors la Société aimerait faire remarquer qu'elle a déjà un tel bureau, qui relève directement du président. Radio-Canada a l'intention d'améliorer son système de règlement des plaintes lorsque le besoin s'en fera sentir et que les ressources le permettront.

Radio-Canada a, en outre, décrété des normes auxquelles elle adhère en matière de journalisme et de programmation. Elle fournit à tous les journalistes de Radio-Canada un manuel complet et à jour des pratiques et politiques journalistiques et organise périodiquement des séminaires pour s'assurer que les employés connaissent non seulement les normes de Radio-Canada, mais les aspects juridiques liés à la production des nouvelles. Toutes les émissions d'information que Radio-Canada diffuse chaque jour sont surveillées par le chef de ce service. De plus, Radio-Canada a un code publicitaire qui régit toutes les formes de programmation et de publicité. Ce code est consigné dans un manuel qui est mis à jour périodiquement afin de maintenir les normes élevées que les auditeurs et téléspectateurs canadiens exigent de la Société.

9. Que le président du conseil d'administration et le président-directeur général de Radio-Canada soient deux titulaires distincts aux fonctions clairement définies. Que le président du conseil soit chargé de l'orientation tandis que le président-directeur général soit investi des pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre des orientations fixées par le conseil d'administration. Que le président du conseil, comme les autres administrateurs, soit nommé par le gouverneur en conseil, et que le président-directeur général soit nommé par le conseil d'administration, de qui il relèverait, compte tenu du principe de non-intervention.
(Page 355)

Cette proposition a fait l'objet de maintes discussions au cours des dernières décennies. Le Comité Fowler faisait la même recommandation dans son Rapport sur la radiodiffusion en 1965, mais le gouvernement l'a rejetée en faveur d'une structure de gestion qui est exposée dans la Loi sur la radiodiffusion de 1968 et qui existe encore de nos jours à la Société.

Le Conseil d'administration n'a pas eu l'occasion d'étudier la question et n'a pas de position en la matière.

QUATRIÈME PARTIE : RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS DU CHAPITRE VINGT-QUATRE

RECOMMANDATIONS DU CHAPITRE VINGT-QUATRE

Le Chapitre vingt-quatre explore le rôle de la câblodistribution dans le système canadien de la radiodiffusion. De façon générale, le Groupe de travail en arrive à la conclusion que la câblodistribution a un grand rôle à jouer, mais uniquement à titre de distributeur du service et non pas comme créateur d'émissions. Comme c'était le cas pour le Chapitre sept, bien des recommandations du Chapitre vingt-quatre ne touchent pas directement la Société. Par conséquent, nous allons limiter nos commentaires aux recommandations du Chapitre vingt-quatre qui ont trait aux activités de Radio-Canada.

Voici nos commentaires :

Recommandation : Que les entreprises de câblodistribution ne soient pas autorisées à faire concurrence, sur le marché publicitaire, aux radiodiffuseurs canadiens.

Radio-Canada souscrit à cette recommandation.

La décision du CRTC relative au renouvellement des permis reconnaît la grande importance des recettes publicitaires pour la Société. Si l'on permet aux câblodistributeurs de générer des recettes publicitaires, non seulement Radio-Canada mais les autres télédiffuseurs conventionnels canadiens pourraient éprouver des difficultés à maintenir et améliorer les services de programmation qu'ils fournissent à l'heure actuelle.

En fait, la recommandation du Groupe de travail est encore plus pertinente si l'on considère la "fragilité" du marché de la publicité au Canada et dans toute l'Amérique du Nord en général.

Recommandation : Que le rôle fondamental de la télévision par câble soit de distribuer des émissions de radio et de télévision canadiennes de source publique et privée. Que la priorité soit accordée aux services canadiens du secteur public, puis aux canaux canadiens du secteur privé. Que les émissions de radio et de télévision étrangères soient considérées comme une programmation d'appoint par rapport à celle qui est disponible auprès des radiodiffuseurs canadiens. Que pour les réseaux qui s'adressent principalement à des abonnés francophones, la priorité soit accordée à des canaux en français.

La Société est d'avis que ce sont là des attentes réalistes, et elle est d'accord avec cette recommandation.

Recommandation : Que d'autres études soient entreprises afin d'évaluer la faisabilité d'un étagement des services de programmation offerts par les câblodistributeurs conformément aux principes et au modèle exposés dans le présent rapport.

Ce n'est manifestement pas une question dont on peut facilement traiter dans une loi. Elle est si intimement liée à la gestion du système de radiotélévision qu'il serait plus sage de laisser au CRTC le soin d'entreprendre d'autres études destinées à examiner les diverses possibilités dans le cadre que propose cette recommandation.